# GOVERNANÇA DE TERRITÓRIOS EM DESENVOLVIMENTOS DESIGUAIS

## UMA ANÁLISE CRÍTICA

**ELSON LUCIANO SILVA PIRES (ORG.)**

# Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais

ELSON LUCIANO SILVA PIRES
(Org.)

# GOVERNANÇA DE TERRITÓRIOS EM DESENVOLVIMENTOS DESIGUAIS

## UMA ANÁLISE CRÍTICA

**Cultura Acadêmica**

Praça da Sé, 108
01001-900 – São Paulo – SP
Tel.: (0xx11) 3242-7171
Fax: (0xx11) 3242-7172
www.editoraunesp.com.br
www.livrariaunesp.com.br
atendimento.editora@unesp.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva – CRB-8/9410

---

P667g Pires, Elson L. S.

Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais : uma análise crítica / Elson L. S. Pires. – São Paulo : Cultura Acadêmica Digital, 2022.

Inclui bibliografia.
ISBN: 978-65-5954-252-9 (eBook)

1. Governança de territórios. I. Título.

CDD 338.9
2022-2133 CDU 338.1

---

Índice para catálogo sistemático:

1. Governança de territórios 338.9
2. Governança de territórios 338.1

Este livro é publicado pelo Programa de Publicações Digitais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

Editora afiliada:

*Aos queridos colegas e amigos da equipe baiana, Ricardo Caffé (1964-2018) e Eduardo Gabriel Alves Palma (1976-2019), que nos deixaram prematuramente no meio da pesquisa, com os quais vivemos momentos de trocas de conhecimento, de alegrias e sutilezas.*

*Ao querido mestre e amigo Chico de Oliveira (1933-2019), com quem conversávamos sobre as ideias e o andamento da pesquisa e com quem compartilhamos as críticas das esperanças frustradas.*

*A todos eles dedicamos este livro.*

# Agradecimentos

Este livro é produto, em primeiro lugar, das contribuições de todas aquelas e todos aqueles que passaram pelo Grupo de Pesquisa Estruturas de Governança e Desenvolvimento Territorial nos últimos quinze anos, no qual foram discutidos os temas aqui tratados sobre algumas experiências de regiões do Brasil na virada do século XXI.

O livro é devedor, em segundo lugar, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), sem os quais não existiriam os recursos financeiros indispensáveis para a realização das atividades de pesquisa. Agradecemos igualmente ao Programa de Pós-Graduação em Geografia e ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista (Unesp), ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Estendemos esses agradecimentos ao reitor João Carlos Sales Pires da Silva (UFBA) e Sílvio Luiz de Oliveira Soglia (UFRB) pelo apoio à realização dos seminários em Salvador e Cachoeira.

Queremos agradecer especialmente aos colegas e parceiros André Torre e Bernard Pecqueur, participantes convidados para a interlocução de ideias em eventos e seminários que realizamos durante a pesquisa, que enriqueceram nossa reflexão coletiva com suas apresentações, e também a Antônio Carlos Filgueira Galvão, Cibele Rizek, Clovis Caribé Menezes dos Santos, Eduardo Suplicy, Gilberto Bercovici, Gilberto Maringoni, Ladislaw Dowbor, Ricardo Karam e Wilson Dias.

Nada disso teria sido possível sem as conversas e entrevistas esclarecedoras, concedidas por profissionais de organizações e instituições envolvidos nas modalidades de governanças pesquisadas, que se dispuseram a cooperar respondendo ao roteiro de questões formuladas pelos pesquisadores, permitindo-nos captar as evidências empíricas *in loco* e os discursos não escritos do poder executivo e demais agentes-atores públicos e privados. Nas nossas visitas às cidades do interior e capitais dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, agradecemos a Alexssandra Silva (Cepa, Minas Gerais), Antonio Carlos Borges Jr. (PM, Feira de Santana), Assis Pinheiro (Seagri, Bahia), Carla Vita (Seagri, Bahia), Carlos Eduardo O. Bovo (Seapa, Minas Gerais), Celso Luis Rodrigues Vegro (IEA, São Paulo), Daniela Freitas (Fetag, Bahia), David Wylkerson R. de Souza (Fetag, Bahia), Edison Botasso (Fidam), Edison Virginio Nogueira (Sindivest, Feira de Santana), Flavia Olivito Lancha (PM, Franca), Frederico de Queiroz Elias (Acarpa), Gilma Gonçalves Xavier (STR, Patrocínio), Hilceia Patriarca dos Santos (SDE, Bahia), Itanna Motta (Sdect, São Paulo), Jaymilton Gusmão Cunha Filho (Coopmac), Joel da Silva Carvalho (STR, Patrocínio), João Lopes Araújo (Assocafe), José Carlos Brigagão do Couto (Sindifranca), José Sergio Gabrielli de Azevedo (Seplan, Bahia), Juliana Araújo (SDE, Bahia), Juliana Santana (Sdect, São Paulo), Larissa Cayres de Souza (SMA, Bahia), Lúcia Carvalho (Seplan), Luiz Antonio Alves (STICB), Marcelo Libório (Seagri), Marco Aurélio Barbosa de Souza (PM, Birigui), Miguel Neri (ABDI), Nathália Oliveira (Seapa, Minas Gerais), Nelson Martins Quadros (SPR, Vitória da Conquista), Odirlei José de Magalhães (PM, Patrocínio), Rafael Almeida de Oliveira (Setur, Minas Gerais), Rafael Luchesi (Abi), Samir Nakad (Simbi), Sebastião Ronaldo (STICF), Silvia Mestriner (Simbi), Thiago Xavier (Seplan, Bahia), Vanilson Fickert (Setur, São Paulo).

# Lista de acrônimos e siglas

ABA – Associação Baiana de Avicultura
Abac – Associação Baiana dos Criadores
Abacafe – Associação dos Cafeicultores do Oeste da Bahia
Abag – Associação Brasileira do Agronegócio
Abal – Associação dos Bananicultores de Luminosa
Abanorte – Associação Central dos Fruticultores do Norte de Minas e Sudoeste da Bahia
Abav – Associação Brasileira de Agências de Viagens
Abavar – Associação dos Bananicultores do Vale do Ribeira
Abbtur São Paulo – Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo do Estado de São Paulo
ABC – Associação Brasileira de Carne
ABC – Associação Brasileira de Criadores
ABCC – Associação Brasileira dos Criadores de Caprinos
ABCN – Associação Baiana dos Criadores de Nelore
ABCZ – Associação Brasileira dos Criadores de Zebu
ABE – Associação Brasileira de Enologia
Abeoc-SP – Associação Brasileira de Empresas de Eventos do Estado de São Paulo
Abes – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
Abetre – Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos e Efluentes
ABH – Associação Brasileira de Hidroponia
ABHA – Associação Multissetorial de Usuários de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas
Abia – Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação
Abic – Associação Brasileira da Indústria de Café
Abicab – Associação Brasileira da Indústria de Chocolates, Amendoim e Balas
Abicalçados – Associação Brasileira da Indústria de Calçados

Abiec – Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne
ABIH – Associação Brasileira de Indústria de Hotéis
ABNP – Associação Brasileira do Novilho Precoce
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABPM – Associação Brasileira de Produtores de Maçã
ABPM – Associação Brasileira das Empresas de Pesquisa Mineral e Mineração
Abpo – Associação Brasileira do Papelão Ondulado
Abrabe – Associação Brasileira de Bebidas
Abrafrigo – Associação Brasileira de Frigoríficos
Abrafrutas – Associação Brasileira dos Produtores Exportadores de Frutas
Abrajet – Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo
Abras – Associação Brasileira de Supermercados
Abrasel – Associação Brasileira de Bares, Restaurantes e Similares
Abraturr – Associação Paulista de Turismo Rural
Abravest – Associação Brasileira do Vestuário
Abrelpe – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
ABS – Associação Baiana de Suinocultura
Abuba – Associação de Bubalinos
Acarpa – Associação dos Cafeicultores da Região de Patrocínio
Acceasa – Associação Comercial da Ceasa
ACGC – Associação dos Criadores de Gado de Corte do Norte de Minas
Acija – Associação Comercial, Industrial e Agropecuária de Jacutinga
Acims – Associação Comercial, Industrial, Agropecuária e de Serviços de Monte Sião
ACNB – Associação dos Criadores de Nelore do Brasil
Acooba – Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos da Bahia
Acrioeste – Associação dos Criadores de Gado do Oeste da Bahia
ACSP – Associação Comercial do Estado de São Paulo
ACST/Mapa – Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas
Acum – Associação dos Condutores de Visitantes de Mucugê
Adab – Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia
AEAA – Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Amparo
Aean – Associação dos Engenheiros e Arquitetos da Alta Noroeste
AEJ – Associação dos Engenheiros de Jundiaí
Aesabesp – Associação dos Engenheiros da Sabesp
AFN – Associação de Frigoríficos do Nordeste
Afrig – Associação dos Frigoríficos de Minas Gerais, Espírito Santo e Distrito Federal

Agrab – Associação dos Gestores de Recursos Ambientais da Bacia do Ribeirão Santa Juliana
Aiba – Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia
Aise – Associação das Indústrias Sucroenergéticas do Estado de Minas Gerais
Anualpec – Anuário da Pecuária
Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Apas – Associação Paulista de Supermercados
Apea/TMAPS – Associação Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais
Apex – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
APL – arranjo produtivo local
Aprod – Associação dos Cafeicultores de Montanha de Divinolândia
Aprogeo – Associação Profissional dos Geógrafos
Apromol – Associação dos Prod. de Manga de Livramento
Apta – Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios
Arco – Associação Recreativa dos Empregados dos Correios
Asbacoco – Associação Baiana dos Produtores de Coco
Asbram – Associação Brasileira de Indústria de Suplementos Minerais
Ascafe – Associação dos Cafeicultores do Vale da Grama e de Serra Negra
Assemae – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
Assocafé – Associação dos Produtores de Café
Assocon – Associação Nacional da Pecuária Intensiva
Assocon – Associação Nacional dos Confinadores
Auarc – Associação dos Usuários das Águas da Bacia do Rio Claro
AVA – Ambiente Virtual de Aprendizagem
AVA – Associação Produtores de Vinho Artesanal do Bairro de Caxambu e Região
Aviesp – Associação das Agências de Viagens Independentes do Interior do Estado de São Paulo
Avit – Associação de Viticultores
Aviva – Cooperativa Agrícola Coopervinho Paulista de Vinhedo
Avivi – Associação dos Vitivinicultores de Vinhedo
Bahiatursa – Empresa de Turismo da Bahia S.A
BB – Banco do Brasil
BDMG – Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais
Belotur – Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BNDES – Banco de Desenvolvimento Econômico e Social
Brasfrut – Frutos do Brasil
Capal – Cooperativa Agropecuária de Araxá

Case – Centro de Atendimento Sócio Educativo
Cati – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
CBH – comitê de bacia hidrográfica
CCBE – Consórcio Capim Branco de Energia
CCCB – Centro de Comércio de Café da Bahia
CCCMG – Centro do Comércio de Café do Estado de Minas Gerais
CCDR – Conselho Comunitário de Desenvolvimento Rural
CDR – Conselho de Desenvolvimento Rural
Ceasa – Central de Abastecimento
Cecafé – Conselho dos Exportadores de Café
CEF – Caixa Econômica Federal
Cemig – Companhia Energética de Minas Gerais Geração e Transmissão
Cepa – Conselho Estadual de Política Agrícola
Cepea – Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
Cerb – Companhia de Engenharia Ambiental da Bahia
Cetea – Centro de Tecnologia de Embalagem
Cetesb – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
Ceagesp – Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo
Ceplac – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CHESF – Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CIC – Centro de Inovação do Cacau
Ciesp – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CNA – Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNAE – Classificação Nacional das Atividades Econômicas
CNPA – Conselho Nacional de Política Agrícola
CNPC – Cadastro Nacional de Peritos Contábeis
CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CNT – Conselho Nacional de Turismo
Coab – Coordenação de Ações Biorregionais
Cobrac – Cooperativa Agropecuária do Brasil Central
Cocapec – Cooperativa de Cafeicultores e Agropecuaristas
Cocatrel – Cooperativa dos Cafeicultores da Zona de Três Pontas
Codasp – Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo
Codau – Centro Operacional de Desenvolvimento e Saneamento de Uberaba
Codeagro – Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios
Codemig – Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
Codevasf – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
Commam – Conselho Municipal do Meio Ambiente

Conab – Companhia Nacional de Abastecimento
Conama – Conselho Nacional de Meio Ambiente
Condema – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
Conder – Companhia de Desenvolvimento Urbano
Conerh – Conselho Estadual de Recursos Hídricos
Conmetro – Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
Consagro – Conselho do Agronegócio
Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Contur – Conselho de Turismo
Cooabriel – Cooperativa Agrária dos cafeicultores de São Gabriel
Coocacer – Cooperativa de Produção dos Cafeicultores do Cerrado de Araguari
Coocafé – Cooperativa dos Cafeicultores da Região de Lajinha
Coofrulapa – Cooperativa de Produtores de Frutas de Bom Jesus da Lapa
Coopaita – Cooperativa dos Produtores de Abacaxi de Itaberaba
Cooparaiso – Cooperativa Regional de Cafeicultores de São Sebastião do Paraíso
Coopemar – Cooperativa dos Cafeicultores da Região de Marília
Coopinhal – Cooperativa dos Cafeicultores da Região de Pinhal
Coopmac – Cooperativa Mista Agropecuária Conquistense
Cooxupé – Cooperativa Regional de Cafeicultores em Guaxupé
Copasa – Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CPETUR – Companhia Paulista de Eventos e Turismo
CPH – Centro de Performance Humana
Cras – Centro de Referência a Assistente Social
Crea – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
Crefruta – Centro Regional de Fruticultura da Zona da Mata
CRMV – Conselho Regional de Medicina Veterinária
CS – câmara setorial
CSN – câmaras setoriais nacionais
CTCC – Centro de Tecnologia de Couro e Calçados
CTET – Centro de Treinamento Educacional e Tecnológico (Turismo Náutico)
CVN – Cadastro Vitícola Nacional
DAEE – Departamento de Águas e Energia Elétrica
DEM – Democratas (partido político)
Desenbahia – Agência de Fomento do Estado da Bahia
DMAE – Departamento Municipal de Água e Esgoto de Uberlândia.
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra a Seca
DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral
Ebba – Empresa Brasileira de Bebidas e Alimentos

Ebda – Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
ECO – Instituto de Desenvolvimento Sustentável
Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embasa – Empresa Baiana de Águas e Saneamento
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Epamig – Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
Etec/CPS – Centro Paula Souza
Faeb – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado da Bahia
FAEMG – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais
Faesp – Federação da Agricultura do Estado de São Paulo
Fapemig – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
Fapesp – Fundação de Apoio a Pesquisa no Estado de São Paulo
FAO – Food and Agriculture Organization [Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação]
FC&VB-SP – Federação de Convention & Visitors Bureaux do Estado de São Paulo
Feam – Fundação Estadual de Meio Ambiente
Feap – Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista
Fechsesp – Federação dos Empregados no Comércio Hoteleiro e Similares do Estado de São Paulo
Fecolã – Federação das Cooperativas de Lã
Fecomercio – Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo
Federaminas – Federação das Associações Empresariais de Minas Gerais
Ferhba – Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia
Fetaesp – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Estado de São Paulo
Fetag-BA – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado da Bahia
Fetag-MG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais
Fhoresp – Federação de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado de São Paulo
Fidam – Feira Industrial de Americana
Fieb – Federação das Indústrias do Estado da Bahia
FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FJP – Fundação João Pinheiro
FNA – Fórum Nacional da Agricultura
Fonasc/CBH – Fórum Nacional da Sociedade Civil na Gestão de Bacias Hidrográficas

Fornatur – Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo
Fresp – Federação das Empresas de Transportes de Passageiros por Fretamento do Estado de São Paulo
Fundaccer – Federação dos Cafeicultores do Cerrado
Fundecitrus – Fundo de Defesa da Citricultura
Fundepec-SP – Fundo de Desenvolvimento da Pecuária no Estado de São Paulo
Fundese – Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico
Fundovitis – Fundo de Desenvolvimento da Vitivinicultura
GMEA – Grupo Multidisciplinar de Educação Ambiental
Goiabras – Associação Brasileira de Produtores de Goiaba
GRS – Gerência Regional de Saúde
GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
GTP-APL – Grupo de trabalho permanente para arranjo produtivo local
IAC – Instituto Agronômico de Campinas
IB – Instituto Biológico
Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibraf – Instituto Brasileiro de Frutas
Ibram – Instituto Brasileiro de Mineração
Ibravin – Instituto Brasileiro do Vinho
ICM Bio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
ICO – International Coffee Organization
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEA – Instituto de Economia Agrícola
IEF – Instituto Estadual de Floresta
Iemi – Inteligência de Mercado
Ifesp/Cefet-SP – Instituto Federal
IFSP – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
Ifsuldeminas – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas
Igam – Instituto Mineiro de Gestão das Águas
Igtec – Instituto de Geoinformação e Tecnologia
IMA – Instituto do Meio Ambiente
IMA – Instituto Mineiro de Agropecuária
Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inema – Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Infraero – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
Ingá – Instituto de Gestão das Águas e Clima

Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
Inovacafé – Agência de Inovação do Café
Inpi – Instituto Nacional de Propriedade Industrial
IPE – Índice de Performance Econômica
Ipem – Institutos Estaduais de Pesos e Medidas
IPS – Índice de Performance Social
IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas
Ital – Instituto de Tecnologia de Alimentos
Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Matopiba – Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
Mercosul – Mercado Comum do Sul
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MOG – Ministério de Orçamento e Gestão
MST – Cooperativa Central dos Assentamentos da Bahia
MST – Movimento Sem Terra
MTCGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
MTur – Ministério do Turismo
NEA – Núcleo de Educação Ambiental
NE-APLs – Núcleo Estadual de Apoio
NGAPL – Núcleo Gestor de Apoio aos APLs de Minas Gerais
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Oceb – Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado da Bahia
OCEMG – Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais
Ocesp – Organização das Cooperativas do Estado de São Paulo
OIV – Organização Internacional do Vinho
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMT – Organização Mundial do Turismo
ONG – organização não governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Polo de Excelência do Café
Pepat – Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo
Pest – Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos
PFL – Partido da Frente Liberal

PGE – Procuradoria Geral do Estado
PGRS – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos
PIB – Produto Interno Bruto
Plansab – Plano Nacional de Saneamento Básico
PM – Prefeitura Municipal
PMC – planos de melhoria da competitividade
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMEA – Política Municipal de Educação Ambiental
PMGIRS – Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PMSB – Plano Municipal de Saneamento Básico
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente
PNPS – Política Nacional de Participação Social
PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos
PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNT – Plano Nacional de Turismo
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PPAIS – Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social
PPGR – Programa de Planejamento e Gestão da Regionalização
PPS – Partido Popular Socialista
PQC – Programa de Qualidade do Café
PR – Partido Republicanos
PRB – Partido Republicanos
Proced – Associação dos Produtores de Café Descascado de Piraju e Região
Proced/FIA – Programa de Capacitação da Empresa em Desenvolvimento da Fundação Instituto de Administração
Prodetur – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronamp – Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor
Pronat – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PRS – Portal de Resíduos Sólidos
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social-Democrata
PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTDSTCD – Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável do Território Chapada Diamantina
Rais – Relação Anual de Informações Sociais
Redesist – Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais
RHN – Regiões Hidrográficas Nacionais
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
RSU – resíduos sólidos urbanos
SAA – Secretaria da Agricultura e Abastecimento
Saae – Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sacramento
Sabesp – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SC – Secretaria de Cultura
SCAMG – Associação de Cafés Especiais de Minas Gerais
SCTI – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação
SCV – Sindicato do Comércio Varejista de Carnes
SDE – Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SDECTI – Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação
SDPD – Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência
SDS – Secretaria de Desenvolvimento Social
SE – Secretaria da Educação
SE – Secretaria do Esporte
SE – Secretaria de Energia
Seade – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos
Seagri – Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária
Seapa – Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Sebrae – Serviço de Apoio às Pequenas e Médias Empresas
Sectes – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
Secti – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação
Secult – Secretaria de Cultura
Sede – Secretaria de Desenvolvimento Econômico
Sedectes – Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
Sedese – Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social
Sedru – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana
Seedif – Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais
SEF – Secretaria da Fazenda
Segov – Secretaria de Governo

Segreh – Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos da Bahia
Segrhi – Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
Seinfra – Secretaria de Infraestrutura
SEM – Secretaria de Energia e Mineração
Sema – Secretaria do Meio Ambiente
Semad – Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Senac – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Seplag – Secretaria de Planejamento e Gestão
Seplan – Secretaria de Planejamento
Sepumse – Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Seabra
Sert – Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho
Setop – Secretaria de Transportes e Obras Públicas
Setur – Secretaria de Estado de Turismo
SFA-BA – Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado da Bahia
SFA-MG – Superintendência Federal da Agricultura em Minas Gerais
SFA-SP – Superintendência Federal da Agricultura em SP
Siaesp – Sindicato da Indústria Audiovisual
Sicam – Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração do Estado da Bahia
SICM – Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração
Sidan – Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Saúde Animal
Sidra – Sistema IBGE de Recuperação Automática
Sinbi – Sindicato das Indústrias de Calçados de Birigui
Sincaesp – Sindicato dos Permissionários em Centrais de Abastecimento de Alimentos do Estado de São Paulo
Sincafé – Sindicato das Indústrias de Torrefação de Café da Bahia
Sincal – Associação dos Cafeicultores do Brasil
Sincar – Sindicato das Indústrias de Carne da Bahia
Sindag – Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola
Sindefesa – Sindicato dos Servidores da Defesa Agropecuária do Estado de São Paulo
Sindegtur-SP – Sindicato Estadual de Guias de Turismo do Estado de São Paulo
Sindepat – Sindicato Nacional de Parques e Atrações Turísticas
Sindetur – Sindicato das Empresas de Turismo
Sindicafé-SP – Sindicato da Indústria de Café do Estado de São Paulo
SF – Secretaria da Fazenda
Sincar – Sindicato das Indústrias de Carne da Bahia

Sindicalçados – Sindicato da Indústria de Calçados, Componentes e Artefatos no Estado da Bahia
Sindicouro – Sindicato das Indústrias de Artefatos de Couro do Estado de São Paulo
Sindifranca – Sindicato da Indústria de Calçados de Franca
Sindifrio – Sindicato da Indústria do Frio no Estado de São Paulo
Sindinova – Sindicato das Indústrias de Calçados de Nova Serrana
Sindipec – Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas
Sindiprom – Sindicato de Empresas de Promoção, Organização e Montagem de Feiras, Congressos e Eventos do Estado de São Paulo
Sinditec – Sindicato das Indústrias de Tecelagem, Fiação, Linhas, Tinturaria, Estamparia e Beneficiamento de Fios e Tecidos
Sindivest – Sindicato das Indústrias do Vestuário da Região de Feira de Santana
Sindivinho – Sindicato da Indústria do Vinho
Sindusvinho – Sindicato da Indústria do Vinho de São Roque
Singreh – Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos
Sinir – Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos
Sinmetro – Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
SIR – Superintendência de Irrigação
Siran – Sindicato Rural da Alta Noroeste
Sisnama – Sistema Nacional do Meio Ambiente
SLT – Secretaria de Logística e Transportes
SMA – Secretaria do Meio Ambiente
SMEA – Sociedade Mineira de Engenheiros Agrônomos
SMMV – Sociedade Mineira de Medicina Veterinária
SMV – Sociedade de Medicina Veterinária
SNVS – Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
SPCVB – São Paulo Convention & Visitors Bureau
SPDR – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional
SPG – Secretaria de Planejamento e Gestão
SPR – Sindicato dos Produtores Rurais
SPTURIS – São Paulo Turismo S.A
SR – Sindicato Rural
SRB – Sociedade Rural Brasileira
SRH – Superintendência de Recursos Hídricos
SS – Secretaria da Saúde
SSP – Secretaria da Segurança Pública
SSRH – Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos
ST – Secretaria do Turismo

STICB – Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Calçados de Birigui
STICF – Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Calçados de Franca
STM – Secretaria dos Transportes Metropolitanos
Suasa – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
Sudene – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
Supram – Superintendência Regional de Meio Ambiente
SUS – Sistema Único de Saúde
UEFS – Universidade Estadual de Feira de Santana
Uesc – Universidade Estadual de Santa Cruz
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFL – Universidade Federal de Lavras
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFRB – Universidade Federal do Recôncavo Baiano
UFU – Universidade Federal de Uberlândia
UFV – Universidade Federal de Viçosa
Unesp – Universidade Estadual Paulista
Unica – União da Indústria de Cana de Açúcar
Unicafes – União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária do Estado da Bahia
Unicamp – Universidade Estadual de Campinas
USP – Universidade de São Paulo

# Sumário

## Prefaciando o debate



## Parte I
## Comitês de bacias hidrográficas

## Parte III
## Os arranjos produtivos locais



## Parte IV
## Os conselhos e circuitos turísticos

# Prefaciando o debate

# Elementos de governança territorial

*André Torre*[1]

Este é um livro importante, pois trata da questão da governança territorial e a estuda a partir de muitos exemplos de campo. A noção de governannça recentemente passou a prevalecer ao lado do governo, símbolo do exercício do poder hierárquico do Estado sobre os cidadãos. No nível territorial, o crescente interesse pelas questões locais tem ecoado a evolução de políticas – de equilíbrios macro ao princípio da subsidiariedade – e, em seguida, à intensificação da ação pública. Os modelos de relação com o poder central se multiplicaram, com suas dimensões institucional, territorial, de identificação, políticas e outras integrando os dois níveis de funções econômicas e sociais como funções soberanas. A tensão dos territórios com o papel do Estado tradicional, governando à distância por meio de mecanismos e instrumentos públicos, tornou-se tangível e levou ao surgimento de processos de governança territorial.

A governança territorial pode ser definida como um processo de coordenação entre *stakeholders* ou atores de diferentes naturezas (produtores, associações, indivíduos, autoridades públicas ou comunidades locais), com recursos assimétricos, que se articulam em torno das questões territoriais e contribuem com a ajuda de ferramentas e estruturas adequadas à elaboração, ora concertada, ora conflituosa, de projetos comuns de desenvolvimento

---

1 Diretor de pesquisa do Instituto Nacional de Pesquisas Agronômicas (Inra), vinculado à AgroParisTech. Atualmente é diretor da Maison des Sciences (MSH) de l'Homme da Université Paris-Saclay.

dos territórios. Essa definição pragmática reflete a virada cívica tomada pelo desenvolvimento territorial nos últimos anos. Ela não esquece a articulação local/global, mas se refere sobretudo à governança que se constrói no nível dos territórios, em torno de ferramentas e representações partilhadas, mas também de uma visão dos territórios como lugares para projetos comuns.

Os mecanismos de governança territorial envolvem tanto a realização de atividades de produção ou inovação baseadas em relações de cooperação quanto a forma em que os usuários de um recurso trabalham juntos para gerenciá-lo conjuntamente, a aplicação de cartas ou planos de ação locais, ou a oposição concertada a um projeto decidido por uma grande empresa ou multinacional. Sua função é cumprir alguns objetivos simples em termos de desenvolvimento territorial: contribuir para a preparação ou promover a realização de projetos de desenvolvimento, facilitar a coordenação entre as partes interessadas dentro dos territórios, impedir que certos atores saiam do território (processo de desertificação ou abandono), evitar bloquear confrontos e decidir sobre os caminhos de desenvolvimento. Assim, eles dão origem a inovações e intervenções de todos os tipos, são altamente escalonáveis no tempo e suscitam debates e controvérsias. No entanto, existe um consenso em torno da participação dos atores nos debates ou nas tomadas de decisão, cujo estabelecimento permitiria avançar para processos mais democráticos, como é o caso da consulta, por exemplo.

Devemos ter o cuidado de considerar o conflito como parte integrante do processo de governança territorial. Não se opõe de forma alguma ao seu bom funcionamento, mas, pelo contrário, é parte integrante dela. Algumas inovações locais – em termos de infraestrutura, escolha do uso do solo, estruturas de governança – provocam resistência e dão origem a maior ou menor oposição dependendo das mudanças propostas. No decorrer do conflito surgirão numerosas inovações em termos sociais e organizacionais (constituição de novos grupos de atores), institucionais (novos padrões ou regulamentos) ou técnicos (novos métodos de produção ou mudanças tecnológicas). Algumas propostas serão então recusadas, mas outras serão amplamente alteradas e melhoradas por esse processo de aprendizagem coletiva, que leva à definição de novos elementos de tomada de decisão pública e à reintegração de partes interessadas esquecidas ou lesadas em uma fase anterior de desenvolvimento do projeto.

A governança dos territórios não se reduz, portanto, a uma visão idílica das relações econômicas e sociais, ou seja, às formas de cooperação e

construções comuns. Em vez disso, é uma interação entre forças que pressionam pela cooperação e outras que pressionam pelo conflito. Como os vários capítulos deste livro mostram claramente, os processos de desenvolvimento territorial e suas evoluções em nada se assemelham a um longo rio calmo. Eles são constituídos por fases de negociação, colaboração ou apaziguamento, mas também por períodos de muita animação ou de confronto, durante os quais certos grupos ou categorias de atores se opõem, às vezes ferozmente, para definir o curso a seguir e as opções a manter. O processo de governança dos territórios apresenta, assim, duas faces complementares, cuja importância recíproca varia de acordo com os períodos e as situações, e se alimenta dessas tendências opostas, cuja síntese e superação levam à definição de caminhos de desenvolvimento.

Quais são as condições para garantir um processo de coordenação bem-sucedido, ou mesmo uma "boa governança territorial", não no sentido do Banco Mundial ou da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas sim da definição dada aqui? A resposta é complexa e é, acima de tudo, uma questão de processo, e não de uma montagem de normas ou regras-chave na mão. Mas certas boas práticas podem ser incentivadas para aumentar as chances de governança e, portanto, um desenvolvimento bem-sucedido. Essas boas práticas poderiam ser colocadas em prática e utilizadas nos territórios do Brasil, em particular em torno da gestão de bens comuns, no desenvolvimento de iniciativas e inovações locais, bem como na definição de produções comuns baseadas na exploração e promoção dos recursos dos territórios.

Essas boas práticas dizem respeito, em particular, ao processo de consulta e à expressão de oposições. No que concerne ao primeiro, é necessário assegurar o mais amplamente possível os processos de trocas e negociações, com o envolvimento das populações locais, que não se limita a reuniões informativas. Nesse contexto, o empoderamento das populações também é importante, pois permite aumentar o nível de conhecimento e, portanto, da posterior participação e reintegração das oposições em projetos comuns.

Do ponto de vista do conflito, é importante permitir que a dissensão e a oposição sejam expressas, de modo a oferecer uma forma para os oponentes e, possivelmente, permitir que eles modifiquem projetos e os integrem em sua execução subsequente. A contenção de conflitos leva à lentidão, mas as expressões excessivamente violentas são destrutivas e, portanto, devem ser

administradas. É a esse preço que se pode realizar a aprendizagem territorial, que permitirá o estabelecimento de regras e boas práticas locais a favor da governação dos territórios.

## Referências

CHIA, E.; TORRE, A. Gobernanza territorial a través del prisma de los instrumentos, aprendizajes y conflictos. *Investigaciones Geográficas*, n.60, p.18-34, 2020.

TORRE, A. Conflitos e governança dos territórios. *Raízes*, Campina Grande, v.28, n.1-2 e v.29, n.1, p.109-20, jan. 2009 e jun. 2010.

TORRE, A. Théorie du développement territorial, *Géographie, Économie, Société*, n.17, p.273-88, 2015.

TORRE, A. Les moteurs du développement territorial. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n.4, p.711-36, 2018.

TORRE, A.; TRAVERSAC, J.-B. (Ed.). Territorial governance: local development, rural areas and agrofood systems. New York: Physica-Verlag, 2011.

# O recurso territorial: uma oportunidade para o desenvolvimento local

*Bernard Pecqueur*[1]

O processo de revelação de recursos territoriais oferece oportunidades inesperadas aos produtores dos territórios e um desfecho interessante para o desenvolvimento de áreas rurais periféricas ou de antiga industrialização (Pecqueur, 2005). Trata-se, de fato, de uma dinâmica territorial de atores a favor do desenvolvimento econômico que se adapta nomeadamente às regiões pobres ou que não têm capacidade (qualidade dos terrenos, evolução tecnológica ou meios de investimento) para participar na competitividade e concorrência global. Esta dinâmica é baseada em um princípio de especificação geográfica de produtos e serviços que podem ser agregados em uma cesta de bens e serviços (Cazella et al., 2020).

## Definir o recurso territorial

O recurso territorial pode ser definido a partir de suas características e é descrito de acordo com a bela frase de Frémont (2007, p.19): "o recurso, etimologicamente, é o que é monótono, é a água que brota da terra, é o bem mais precioso oferecido à vida. E, por extensão, como diz o dicionário, é uma riqueza". Aqui nos referimos a um recurso não apenas como um fator de

1 Professor da Université Grenoble Alpes e pesquisador do Laboratoire Pacte, Unité Mixte de Recherche (UMR) do Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS).

produção cujo território seria ou não dotado, mas também como resultado de uma construção/combinação resultante da vontade humana.

Ao somarmos ao recurso o adjetivo "territorial" (Benko; Pecqueur, 2001), tocamos a primeira característica: a *especificidade*. Isso significa que o ambiente geográfico no forte sentido de lugar da história e da cultura interferirá no valor do que é produzido. Em termos de produção de bens e serviços agrícolas, imediatamente pensamos em *terroir*, moldado em um longo tempo pelo clima, os eventos geológicos, mas também pela ação humana das práticas culturais, as emendas etc. O *terroir* cria uma distinção de um lugar para outro no sentido de que dois *terroirs*, mesmo geograficamente próximos, nunca serão idênticos. Essa especificidade do recurso se opõe à genericidade típica da produção fordista, na qual as diferenças espaciais foram eliminadas em favor da uniformidade.

A segunda característica do recurso territorial é sua natureza de *potencialidade*. O recurso territorial não existe na forma de um depósito; ele deve passar por uma metamorfose para se tornar um bem valioso. Isso significa que antes de valorizar um recurso pela metamorfose, devemos nomeá-lo e assim revelá-lo. Um recurso coletivo que não fosse formulado por ninguém não existiria. É necessário, portanto, que um coletivo de atores preocupados possa atender e revelar o problema comum a ser resolvido ou o recurso comum a ser valorizado. Isso envolve os procedimentos diagnósticos usuais que geralmente estragam o diagnóstico.

A terceira característica deriva da segunda. Trata-se da *natureza oculta do recurso*. Normalmente, isso não é o que parece óbvio que é o recurso certo. É, antes, o que está fortemente ligado ao lugar após um diagnóstico minucioso e que pode criar o nicho, a distinção. Assim, o diálogo democrático que determina o problema comum a ser resolvido, possibilitando a definição do território apropriado, está na base do surgimento dos recursos de um território.

## A renovação do recurso territorial e sua introdução em uma cesta de bens e serviços (cesta de bens)

O recurso territorial é um composto de vontade, imaginação criativa e processo de inovação. Nesse sentido, é *a priori* inesgotável (comparado ao que são recursos naturais, por exemplo), mas contra os processos que o fazem

existir, pode enfraquecer e até desaparecer; então o recurso territorial também desaparece (mesmo se seus atributos persistirem). Ele pode, portanto, tornar-se comum. *O recurso territorial não se "explora" (como para os recursos naturais), é ativado...* não é esgotável, porque não preexiste aos processos que permitem sua ativação. Não é esgotável porque é renovado usando-o! Ele está, portanto, estruturalmente na ordem do patrimônio. A questão então surge de sua perpetuação. Isso requer uma profunda renovação da política pública por meio da vontade das comunidades locais eleitas, que devem superar a crise que passa por elas, optando pelo recurso territorial, mas também aceitando uma coordenação real com as forças de ação coletiva dos cidadãos, associações etc. (ver Pecqueur, 2016).

Finalmente, vários bens e serviços podem se combinar para formar uma cesta valorizada globalmente. Essa cesta é composta de um bom líder (por exemplo, um produto agrícola e agroalimentar de qualidade e serviços envolvidos na valorização dessa propriedade, ou, por exemplo, o turismo). Outros bens podem estar associados à cesta (outros produtos: por exemplo, a criação de gado no sul do Brasil combina carne, couro, distritos industriais de calçados etc.).

## A oferta local específica e o modelo produtivo territorializado

As características do modelo de produção territorializada implicam o estabelecimento de uma relação local/global renovada em torno da complexa articulação entre a ancoragem e a espacialidade da produção. Em outras palavras, o território torna-se um espaço central de coordenação entre os atores que buscam resolver problemas produtivos sem precedentes. Estamos, então, na presença de uma dupla combinação entre atividade ancorada e atividade nômade das empresas.

Assim, quando a proximidade organizada está associada à proximidade geográfica, as relações entre os diferentes agentes econômicos podem ser analisadas por meio da noção de sistemas produtivos locais ou, mais genericamente, de economias de localização. Tal situação surge localmente quando há relações complementares entre os agentes econômicos para criar relações efetivas que possam ser consideradas como ativos específicos para o território

em consideração (cf. Colletis; Pecqueur, 1993). Portanto, são dois modelos produtivos encaixados que aparecem e coexistem de acordo com o tipo de combinação entre proximidade organizacional e proximidade geográfica, mostrando assim a irrupção clara da variável territorial na organização do capitalismo contemporâneo.

## Referências

CAZELLA, A. A. et al. O enfoque da cesta de bens e serviços territoriais: seus fundamentos teóricos e aplicação no Brasil. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v.16, n.3, 2020.

COLLETIS, G.; PECQUEUR, B. Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes: vers de nouvelles rencontres productives? *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n.3, p.489-508, 1993.

FRÉMONT, A. A propos de la notion de ressource territoriale. Une histoire normande. In: GUMUCHIAN, H.; PECQUEUR, B. *La ressource territoriale*. Paris: Economica, 2007.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v.24, n.1-2, p.10-22, 2005.

PECQUEUR, B. Le développement territorial: une voie de crise pour les collectivités locales? In: KLEIN, J. L. et al. *L'innovation locale à l'épreuve du global, un défi pour les acteurs*. Montréal: Presses Universitaires du Québec, 2016. p.15-25.

# A QUESTÃO REGIONAL E TERRITORIAL E AS POLÍTICAS PARTICIPATIVAS

*Liana Carleial*[1]

Entre nós, brasileiros, a discussão regional é tão antiga quanto a nossa própria existência. A entrada tardia do país na divisão internacional do trabalho, mas ainda na condição de uma economia escravocrata, provocou o surgimento de regiões cujas riquezas e produções despertavam interesse nos países centrais e até já participantes da primeira Revolução Industrial. País de dimensões continentais, o Brasil precisou de muito tempo para constituir uma unidade e produzir uma divisão inter-regional do trabalho na qual todas as regiões estivessem representadas. As desigualdades regionais persistentes são, provavelmente, uma das causas mais determinantes de uma profunda desigualdade social e econômica que atravessa o país. De fato, a chamada questão regional nunca atingiu estatuto de questão central em torno da qual fossem estruturadas as políticas públicas, nem mesmo as de desenvolvimento regional. A exceção foi o curto período anterior à efetivação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e à criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), nos anos 1960.

A evidência mais eloquente da permanência das desigualdades regionais é que nos últimos sessenta anos a participação do PIB nordestino no PIB brasileiro continua em torno dos 13%, e a participação na renda média nacional permanece em torno dos 46%. Mesmo que tenhamos algumas questões regionais no país, o Nordeste é a mais emblemática.

---

1 Professora da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e pesquisadora do Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania (NDCC) da mesma universidade.

A discussão regional num país ainda subdesenvolvido, dependente, incapaz historicamente de construir uma nação e submetido ao capitalismo financeirizado enfrenta muitas dificuldades. Mesmo assim, considero que a natureza desse modo de produção é até facilmente decifrável, e o seu confronto permanente com a democracia, o seu maior desafio.

Ao longo do desenvolvimento capitalista, a tendência de concentração de riqueza e poder foram relativamente compensadas/ponderadas pela ação dos Estados nacionais. O exemplo mais eloquente é o período do pós-segunda guerra mundial, quando o Estado do bem-estar social, definido como um amplo conjunto de ações para a proteção dos trabalhadores e dos cidadãos em geral, consegue se fortalecer e ocupar um espaço importante no fundo público dos países desenvolvidos. Entre nós, os Estados nacionais são apropriados, na maior parte do tempo, por uma burguesia gananciosa, "donos" de terra com o mesmo perfil e que não estabelecem laços de solidariedade com o restante da população.

A divisão inter-regional do trabalho que temos hoje é certamente o resultado do nosso processo de crescimento econômico no século XX, dos tropeços desse processo e da dificuldade de avançar na construção de um projeto nacional de desenvolvimento numa perspectiva de longo prazo.

Mais recentemente, a política pública brasileira passou a se concentrar em políticas territoriais, deixando a questão regional, digamos, em segundo plano. A razão não confessa para essa escolha parece ter sido a complexidade e a diferenciação interna das cinco macrorregiões brasileiras e o relativo fracasso das políticas de desenvolvimento regional, como a mais recente Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Mas Celso Furtado (2012) já tinha alertado: "Seria grave equívoco supor que esses problemas de disparidade regional se resolverão espontaneamente e que por isso não devem constituir preocupação central da política geral de desenvolvimento. Infelizmente, a política de desenvolvimento regional nunca teve esse lugar de destaque em nosso país.

No entanto, territórios sob o capital podem ser desterritorializados ou regiões podem desaparecer. A meu ver, ambos são conceitos muito próximos porque além da contiguidade são valores culturais, históricos, sociais e políticos que conformam uma região. Esses são, certamente, elementos que também definem o território

Uma segunda razão para priorizar políticas territoriais parece ter sido uma influência da Constituição Federal de 1988, regida pelos princípios de descentralização e de participação social, bem como pelo incentivo dado pelas interpretações de desenvolvimento local, disseminadas nos anos 1990. Nesta perspectiva, perde força a ideia de Estado centralizado e ganham espaço políticas mais localizadas, sob a inspiração de uma construção de baixo para cima e legitimadas pela participação da comunidade e dos mais próximos, sob a designação de formas de governança. É bom lembrar que essa proposta não dialoga com a tradição furtadiana do subdesenvolvimento, da sua permanência e/ou agravamento, na ausência de políticas que estejam objetivamente compromissadas com a sua reversão.

O Brasil viveu um significativo processo de substituição de importações que permitiu a instalação de uma indústria, a mais complexa da América Latina, que nos fez chegar aos anos 1980 com uma estrutura industrial próxima à dos países desenvolvidos, centrada na metalmecânica e na química. O tamanho do parque industrial brasileiro, naquele momento, era maior do que os parques industriais chinês e coreano juntos.

Como sabemos, a chegada do neoliberalismo, sua introdução acrítica, promovendo privatizações, abertura comercial e sem política industrial, impediu a indústria brasileira de entrar na terceira Revolução Industrial e, agora, impede também de entrar, efetivamente, na chamada indústria 4.0 (Carleial, 2021). O desenvolvimento capitalista sempre deixou clara a centralidade das inovações e o papel do Estado como demandador de tecnologias, agente imprescindível para o desenvolvimento, o que colide frontalmente com a prática das privatizações e da transferência das decisões para empresas multinacionais, como fizemos também nos anos 1990 (idem, 2004).

Na realidade, a indústria, entre nós, sempre foi vista como fabricação de produtos, mas muito pouco como um meio de difundir processos e práticas para outros setores, apresentar efeitos encadeados como sugeriu Hirschamnn; menos ainda de gerar conhecimento e inovações, no mais completo sentido neoshumpeteriano dos Sistemas Nacionais e/ou Regionais de Inovação, o que exigiria vultosos recursos destinados a investimentos em ciência, tecnologia e educação, com seus efeitos inter-relacionados. Talvez os dois exemplos mais próximos que tivemos tenham sido a Embraer, associada ao Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e a Petrobras, com a Universidade Petrobras, que reunia pesquisadores de institutos e universidades

brasileiras. No primeiro caso, continuamos sem uma posição clara sobre os destinos da empresa, após a venda para a Boeing, e no segundo caso, desde 2016, esse arranjo vem sendo desestabilizado.

Nesse contexto difícil e até desanimador para nós brasileiros, deparo-me com o resultado de um conjunto de estudos consistentes e corajosos que abordam políticas localizadas que desafiam parte dos meus argumentos até aqui. Com um grande diferencial, não são, porém, políticas que aceitam acriticamente a febre de APLs que assolou o país, decorrente da corrida desenfreada de prefeitos que precisavam ter um arranjo produtivo local (APL) para chamar de "seu" e disputar os minguados recursos das políticas federais azeitadas pelos recursos intermitentes do BID (idem, 2011) e ainda de instituições que, por alguma razão, se viram com recursos disponíveis e passaram a financiar estudos sobre APLs que pareciam ser o milagre da década 1990 e início dos 2000, sem se perguntar por que o Sul italiano não adotou a tão bem-sucedida política do Norte e se transformou. Como já disse Almodóvar, "nada é simples", como os resultados corajosamente assumidos por esse grupo de pesquisadores que os retratam em cada artigo e nas suas conclusões. É importante ressaltar que as pesquisas feitas nos estados da Bahia, São Paulo e Minas Gerais, três estados de duas diferentes macrorregiões brasileiras, Nordeste e Sudeste, são, digamos, representantes da porção mais rica do país e concentram a maior parte da produção industrial brasileira, mesmo diante do intenso movimento de desindustrialização vivido desde os anos 1980. Além disso, as políticas estudadas (câmaras setoriais da agroindústria, comitês de bacias hidrográficas, circuitos turísticos e arranjos produtivos locais) acompanhadas no período 2003-2016 são políticas ancoradas em ações de Estado em diferentes graus, tendo, portanto, respaldo institucional, apoio burocrático e agenda no tempo dos servidores envolvidos em cada uma delas.

Essa evidência nos mostra como é praticamente impossível o desvencilhamento do Estado, sobretudo em condições de subdesenvolvimento; ele é, na realidade, imprescindível. As conclusões muito bem expostas e assumidas pelo conjunto dos pesquisadores fornecem, praticamente, um roteiro de sobre o que precisamos refletir para avançar na direção da possibilidade da construção de uma cidadania e de formas efetivas de participação social das comunidades, em especial as mais empobrecidas. Mesmo nos estados das regiões mais ricas ficaram evidentes as desigualdades econômicas, sociais, educacionais e de participação efetiva. Como explicar que nas câmaras

setoriais, importante prática que orientava a ação estadual da política, os trabalhadores fossem excluídos? Por que apenas nos comitês de bacias hidrográficas a participação da sociedade civil (associações e organizações não governamentais e sindicatos do setor laboral) foi efetiva e mesmo assim, nem sempre os objetivos da política eram atendidos? Sem querer terceirizar a responsabilidade, seria excelente que esse grupo se dispusesse a refletir sobre tais questões. Por enquanto, parabenizo ao organizador do livro e a cada um dos autores: importante trabalho, instigante, denso e provocador. Boa leitura a todos.

## Referências

CARLEIAL, L. Subdesenvolvimento globalizado: a resultante das escolhas de política econômica dos anos noventa. *Revista Paranaense de Desenvolvimento Econômico – Ipardes*, Curitiba, n.106, p.11-35, 2004.

CARLEIAL, L. A contribuição neoschumpeteriana e o desenvolvimento regional. In: CRUZ, B. et al. *Economia regional e urbana:* teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. p.113-40.

CARLEIAL, L. Capitalismo rentista, tecnologia e trabalho. *Núcleo de Estudos em Economia Social e Demografia (Nesde).* Curitiba: UFPR, 2021. Disponível em: http://www.nesde.ufpr.br.

FURTADO, C. *Perspectivas da economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012.

# Apresentação

*Elson Luciano Silva Pires*

Nos últimos quinze anos vieram a público no Brasil inúmeras análises reveladoras de estudos de pesquisadores das ciências humanas e sociais aplicadas que se debruçaram sobre as políticas públicas federais de desenvolvimento econômico, social e político vigentes nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.[1]

O presente livro, *Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais*, é o último de uma trilogia de projetos desenvolvidos pelo Grupo de Pesquisa Estruturas de Governança e Desenvolvimento Territorial, cadastrado em 2003 na Plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Tais projetos foram financiados com recursos do CNPq e Fapesp e abordaram a questão da atualidade da governança territorial no Brasil, durante o período de 2003 a 2016. O primeiro desses projetos, publicado no livro *Governança territorial* (Pires et al., 2011), tratou de compreender o conceito de governança territorial na literatura internacional, comparando-o com os fatos emergentes e as versões de modalidades existentes no Brasil. O segundo mostrou em detalhes as lógicas de funcionamento

1 Entre esses estudos destacamos *A era da indeterminação* (Oliveira; Rizek, 2007); *Hegemonia às avessas* (Oliveira; Braga; Rizek, 2010); *Democracia, federalismo e centralização no Brasil* (Arretche, 2012); *A questão regional na era Lula* (Karam, 2013); *Dez anos de governo pós-neoliberal: Lula e Dilma* (Sader, 2013); *As contradições do lulismo* (Singer; Loureiro, 2016), *Cinco mil dias do Brasil na era do lulismo* (Maringoni; Medeiros, 2017), *Território, agentes-atores e políticas públicas* (Steinberger, 2017), *Presidencialismo de coalizão* (Abranches, 2018); *As políticas da política* (Arretche; Marques; Faria, 2019).

das modalidades de governança territorial e setorial em comitês de bacias hidrográficas, câmaras setoriais, arranjos produtivos locais (APL) e circuitos turísticos (CT) no estado de São Paulo, foi publicado parcialmente em artigo (Pires, 2017) e encontra-se em preparação final para publicação do segundo livro. O último projeto de pesquisa, encerrado em 2019, constitui a base do presente livro comparar o funcionamento dessas modalidades de governança encontradas em São Paulo com as similares praticadas nos estados de Minas Gerais e Bahia.

Esses estudos mostram que as modalidades de governança territorial têm uma história rica no Brasil, carregada de coerências e fragilidades. Criticá-las exige não se deixar iludir por um discurso governista, mas fazer uma análise lúcida delas, sem tampouco se deixar levar por uma oposição oportunista. Assim, pressupõe uma análise precisa, documentada, circunstanciada e atualizada da situação. As governanças são indissociáveis da história recente do capitalismo brasileiro e de suas metamorfoses, de seus descarrilamentos, de suas escalas, das lutas que transformam, das estratégias de cooperação e de coordenação que o renovam.

Estendida ao domínio das ciências sociais aplicadas, mediante a lógica hierárquica de uma relação horizontal (descentralizada) e menos vertical (centralizada), a expressão governança territorial designa, na virada do século XXI, os conceitos e procedimentos institucionais das relações de poder e das formas de gestão públicas ou privadas, tanto formais quanto informais, que regem a ação política, destinada a atingir determinados objetivos discutidos e definidos coletivamente em contextos desiguais e fragmentados. Ela não é apenas uma ideologia, um tipo de política administrativa. Ela não é só um sistema normativo, mas uma interação entre uma forças sociais que pressionam pela cooperação e outras pelo conflito, estendendo a lógica paritária a todas as relações sociais.

O conceito de governança territorial impõe, portanto, que se identifique *onde* e *quando* ocorrem os processos endógenos de cooperação sociais determinantes, acompanhados de um contexto de territorialização/desterritorialização da divisão do espaço econômico nacional em proveito de outros territórios subnacionais. Neste livro, parece-nos ser mais adequado pensar o território (local e regional) em termos de espaços socialmente organizados, com especializações em atividades produtivas, possuidores de ativos e recursos gerais e específicos, capazes de mobilizar ações humanas, materializar

inovações, gerar conflitos e sinergias positivas entre grupos de interesses organizados nos novos processos de desenvolvimento endógeno: administração pública (tecido estatal), agentes econômicos (tecido empresarial), atores sociais e comunidade (tecido cidadão). Nesse sentido, o território é a base material da governança, uma espécie de campo de forças sociais coletivas em constante mudança, um lugar do exercício de dialéticas entre as escalas geográficas e o poder político do Estado com o mercado e a sociedade. Ele acolhe conflitos e coerências com os compromissos estabelecidos e se fundamenta segundo um conjunto de regras e de instituições, formais e informais, que são parcialmente elaboradas no nível local ou regional, no ambiente institucional e federativo do Estado nacional (Pires; Müller; Verdi, 2006, p.442).

O conceito sugere, assim, que se coloque o acento nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública, acompanhado de uma descentralização do poder do Estado em proveito de outras autoridades estatais (a justiça, as autoridades independentes), das coletividades territoriais e de componentes da sociedade civil (Bourdin, 2001, p.137). Desse modo, as estruturas de governança, quando abordadas em âmbito intranacional, não podem ser reduzidas somente aos limites dos municípios e de suas estruturas político-administrativas. Governança refere-se, enfim, à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental (Diniz, 2007, p.54). Nesse contexto, ao longo das três últimas décadas no Brasil, experiências consideradas inovadoras de políticas espaciais, como de governança ambiental e territorial ou de governança das águas, estariam revelando um alto grau de eficiência na desprivatização do poder público, na democratização do processo decisório ou, ainda, na reversão de práticas clientelistas

Como veremos neste livro, no setor produtivo, a introdução dos novos programas que influenciaram a descentralização do desenvolvimento e da gestão pública via governança setorial e territorial foram introduzidos no estado de São Paulo, inicialmente com o acordo setorial da indústria automobilística na região do ABC da grande São Paulo (1993), seguida das Câmaras setoriais por produtos da agroindústria no estado de São Paulo (1997). Estas experiências são distintas e bem anteriores aos experimentos nos estados de Minas Gerais (2010) e da Bahia (2010). Apesar de alguns avanços, são inúmeras as fragilidades encontradas no funcionamento dessas experiências e programas nos três estados. Entre essas experiências de políticas públicas

mais exitosas, o ponto positivo é o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (Singreh), que desaguou nos comitês de bacias hidrográficas (Parte I), que vão se destacar como fenômenos de governança territorial tripartite deliberativa, mais designada como *governança das águas* e *governança ambiental*. Normalmente ultrapassam os limites geográficos e econômicos estabelecidos por setores econômicos, microrregiões e mesorregiões, para incluir a sociedade e o meio ambiente físico na construção dos interesses territoriais, além da relação dominante do estado-mercado.

No entanto, na prática de formulação e realização de agendas de políticas públicas na busca de convergências coletivas, como na governança territorial, predominam as divergências dos agentes econômicos e atores sociais com o Estado em torno dos interesses conflitantes que estão por trás da problemática mais ampla do desenvolvimento nacional, como as desigualdades territoriais, regionais e urbanas, além das ambivalências das questões ambientais e fundiárias. Por vezes, o intuito neste livro é compreender como funcionam as modalidades de governança e como se dá a coesão ou o conflito na construção das agendas nos territórios, considerando a identificação dos problemas e das demandas da sociedade. Em outras ocasiões, o objetivo é buscar pistas para analisar o jogo político ocorrido no processo de produção das governanças, a partir das formas de poder e da influência endógena exercida pelos agentes econômicos e atores sociais. Ou, ainda, entender as suas motivações e preferências no momento da tomada de decisões e dos meios utilizados para participar dos processos decisórios. Como procuramos mostrar aqui, concordando com outros estudos (Faria; Karan; Santos, 2017), cada agente econômico e ator político e social possui uma lógica própria de atuação determinante nas demandas políticas voltadas para seus interesses e na formação de coalizões para alcançar os resultados almejados nas políticas públicas. Tal lógica pode induzir ao conflito e à disputa por poder, pois as decisões tomadas no processo de produção de políticas públicas, como nas plenárias das governanças, implicam custos econômicos e riscos políticos.

Nesse contexto de comportamentos adversos, na contramão das políticas macroeconômicas neoliberais dos anos 1990, as ações inovadoras de algumas prefeituras municipais no Brasil contribuíram diferentemente para a construção da governança local e regional, inicialmente por meio das experiências de orçamento participativo, conselhos de saúde e de emprego, evoluindo para conselhos de desenvolvimento regionais, câmaras setoriais, câmaras

regionais e comitês de bacias hidrográficas. Os primeiros estudos da viabilidade dessas experiências de governança subnacional apontavam algumas condições necessárias para serem exitosas. Do ponto de vista da sociedade, seria preciso considerar seu grau de organização e a disposição dos cidadãos para participar da vida social (capital social), a densidade e qualidade da representação, isto é, o grau de organização dos interesses representados e a legitimidade e abrangência da representação, e, finalmente, o grau de horizontalização das relações. Do ponto de vista do governo local, o grau de descentralização administrativa, a autonomia das diversas esferas de poder, a articulação entre elas, a capacidade de comando e de coordenação do Estado seriam alguns dos fatores que favoreceriam a eficácia desse novo padrão de gestão pública (Diniz, 2007, p.55).

Do ponto de vista da produção de mercadorias e serviços, a convergência de cadeias produtivas e de redes de agentes locais mobilizados endogenamente, desde a base da tessitura social e não somente da atividade empresarial, se faz, mormente, não apenas em ambientes construídos, mas também em contextos setoriais específicos e sócioespaciais inéditos. Nesses casos, a governança pode ser setorial, mas tem caráter territorial, pois promove as vantagens competitivas pela cooperação entre os agentes do setor com os recursos dos atores sociais locais. Ela é analisada neste livro pela dinâmica dos comitês de bacias hidrográficas (Parte I), das câmaras setoriais da agropecuária e do agronegócio (Parte II), dos arranjos produtivos locais da indústria de transformação (Parte III) e dos circuitos e conselhos de turismo (Parte IV), e supõe uma relação pactuada entre diversos agentes e atores envolvidos, públicos e privados, individuais e coletivos. Nesta perspectiva, os pactos setoriais estabelecidos dos empresários (mercado) com o Estado e a sociedade civil visam estabelecer os parâmetros de demandas organizadas dos setores, que abrangem zoneamentos, impostos, financiamentos, compras públicas, inovação pública, assistência técnica pública, formação e qualificação dos recursos humanos.

A noção de governança territorial requer, portanto, uma concepção de territorialização dos processos econômicos, que Storper (1993) resume em três eixos: o primeiro, os efeitos das economias locacionais externas ou de aglomeração; o segundo, o conhecimento especializado alcançado em aprendizado tecnológico por organização de agentes em contexto de interdependências organizacionais; o terceiro, o funcionamento e o impacto das

estruturas institucionais e ações base de coordenação econômica de um lugar. No Brasil, essas condições estão na base da constituição dos arranjos produtivos locais (APL) de pequenas e médias empresas. Nesses casos, o principal desafio está, inicialmente, na própria esfera microeconômica da produção local, a fim de superar os excessivos níveis de ineficiência produtiva e ambiental existentes.

Em cada localidade específica, a governança territorial deve coordenar interesses e conflitos locais ao englobar as ferramentas sociais e políticas que promovem as metas para obter o máximo de externalidades positivas regionais, por meio da promoção da solidariedade interna e das vantagens competitivas e, ao mesmo tempo, para resolver assegurar a preservação dos padrões sociais de proximidades e de coordenação do bem-estar da comunidade (Torre, 2010). Desta forma, as estruturas de governança setorial são também concebidas como alavancas da competitividade e do desenvolvimento territorial das regiões e aglomerados produtivos, por meio da promoção e criação de seus recursos e ativos territorializados (Storper, 1993; Benko, Pecqueur, 2001).

No início do século XXI, pelo menos dois elementos marcam os processos de construção da governança de territórios no Brasil, que os tornavam alvos excepcionais para o estudo do desenvolvimento territorial. Por um lado, o caráter estratégico adotado pelo Estado em relação às expectativas do estilo de desenvolvimento almejado (integrado, participativo, sustentável etc.). Por outro lado, baseados e alimentados pelos processos de territorialidades vigentes, a capacidade dos territórios, o alcance dos compromissos entre os agentes e as políticas públicas que deveriam ser adotadas, para estimular o processo e estilo de desenvolvimento idealizado (Pires, 2015b, p 130). Para isso seriam necessários novos esquemas de regulação e de governança no nível mesoeconômico e multiescalar, a fim de que a gestão pública descentralizada proporcionasse novos papéis e competências às administrações locais, facilitando as necessárias alianças e as articulações dos municípios com a base empresarial e o Estado, para alcançar um novo estilo de desenvolvimento econômico territorial com geração de emprego e renda (Pires, 2014b).

Portanto, a questão democrática do desenvolvimento territorial vai além da consolidação das regras formais da democracia, já que se refere à sustentabilidade da ordem democrática. Não basta alcançar a institucionalização das regras do jogo ou introduzir os princípios e fundamentos do sistema

poliárquico para que o desenvolvimento floresça (Diniz, 2007, p.23). A definição de um projeto autônomo de desenvolvimento é um constructo político, que depende, para sua formulação e execução, da sustentação de coalizões políticas identificadas com tal objetivo e com um modo de governança sustentado pelos atores sociais, em consonância com os governos e parlamentos (ibidem, p.27; Tapia, 2007, p.182).

Entretanto, por imposição constitucional, protegidos pelo princípio da soberania e pelo princípio da adesão, estados e municípios precisam de incentivos para assumir novas atribuições, o que estimula as barganhas federativas, isto é, transferir os gastos e custos políticos a outro nível de governo. Tal fato, somado à elevada pobreza, à fragilidade fiscal da maioria dos municípios e à complexidade do nosso federalismo que envolve um elevado número de atores em muitas instâncias de decisão torna as políticas públicas caras e inefetivas (Arretche, 2000, p.23). Adicionalmente, em continuidade ao longo processo de desenvolvimento do Estado nacional, as reformas descentralizadoras do final do século XX concentraram-se na transferência da execução das políticas, preservando na União a autoridade para financiar e legislar sobre as políticas descentralizadas. Essa distribuição de funções manteve centralizada a autoridade sobre políticas, limitando a autonomia decisória dos governos territoriais, em oposição à autonomia dos governos territoriais sobre suas próprias políticas, que explicaria a emergência de políticas inovadoras o que, em contrapartida, tornaria mais difícil a coordenação nacional das políticas públicas (idem, 2007, p.265).

Nesse ambiente construtivo, ao analisar as origens da governança territorial nas regiões do interior dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, convém lembrar que as dinâmicas de reestruturação urbana e produtiva deles foram influenciadas por três processos econômicos e políticos fundamentais que provocaram mudanças específicas nos rumos da coordenação espacial do desenvolvimento. No primeiro, registra-se a continuidade de um processo de longo prazo de interiorização da produção das atividades industriais e agroindustriais, iniciado em São Paulo em direção às regiões, municípios e cidades especializadas pela disponibilidade de ativos e recursos potenciais e específicos. O segundo processo tem sido marcado pela ausência do debate sobre as influências da descentralização político-administrativa do Estado e das políticas públicas decorrentes desse processo no Brasil, iniciado pela Constituição de 1988 e impulsionado no primeiro mandato do presidente

Lula. Como se constatou, a coordenação dos novos programas de descentralização do desenvolvimento e da gestão pública via governança territorial foi introduzida inicialmente no estado de São Paulo (1997), bem anterior à dos estados de Minas Gerais (2008) e Bahia (2010). O terceiro processo, no contexto internacional, tem sido marcante pelas exigências de adaptação dos territórios locais para se inserir nos fluxos de inovação, investimento, produção e consumo globais.

Nesses processos de desenvolvimentos desiguais, envolvendo relações de poder, coesões e conflitos, a discussão da governança territorial no Brasil se coloca como tentativa do Estado de organizar demandas, de compatibilizar ou equilibrar diferenças por meio de acordos parciais e provisórios. Geralmente, os acordos de governança estudados começam com objetivos pontuais; conforme adquirem maior legitimidade social e política, passam a adicionar um conjunto maior de temas e problemas com os quais buscarão lidar em sua dinâmica, dando a entender que a comunidade local dá à modalidade de governança um nível de credibilidade para coordenar os conflitos e buscar soluções dos problemas coletivos de forma pública e transparente (Dallabrida, 2011; Pires et al., 2011; Pires, 2014b, p.11; Pires et al., 2017).

Quando se observa a regionalização dos acordos patrocinados por setores da atividade econômica e sua evolução no tempo, ficaM evidente as heranças da questão regional mal resolvida simultânea à problemática do federalismo brasileiro e, por consequência, os desafios não resolvidos de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Em 2014, a determinação implícita dos projetos de lei de "consolidar a participação social como método de governo", que fortaleceria a descentralização política e a governança territorial, gerou críticas duras entre juristas e intelectuais de oposição política, mas também entre alguns representantes da própria base aliada do governo da presidente Dilma Rousseff. Adversários da Política Nacional de Participação Social (PNPS), além de apontar falhas e dificuldades de funcionamento em estruturas dessa magnitude, mesmo entre aqueles que ressaltavam a importância dos atuais conselhos, comitês, câmaras e fóruns criados e espalhados em vários estados a partir da Constituição de 1988, fizeram críticas jurídicas que sugerem duas linhas de raciocínio: de um lado, o aparelhamento da sociedade civil e a disciplina total das diversas instâncias da participação social pela Secretaria Geral da Presidência da República; de outro, os almejados tentáculos do Poder Executivo (Romano,

2014; Reale Jr., 2014). Outras críticas mais ideológicas alinhadas aos partidos de direita (Democratas – DEM) procuravam chamar a atenção sobre o decreto para uma vocação bolivariana do Governo Federal, pois este último pretenderia substituir a democracia das urnas por outra dirigida pelo Executivo e grupos enquistados em cada Ministério (Martins, 2014). Na verdade, o debate áspero entre o governo e a oposição sobre a participação da sociedade civil consolidava dois estilos opostos de estratégias de governança do Estado e do desenvolvimento do país.

Em meio aos conflitos e dilemas regionais que pautam os desafios desses processos na nossa história recente, os resultados apresentados neste livro questionam se tais lógicas espaciais de organização coletiva constituem elemento inovador na construção de territórios produtivos, com possibilidade de influenciar as novas estratégias de planejamento do desenvolvimento democrático e participativo. No processo de investigação, pretendeu-se, por um lado, conhecer as possibilidades de mobilização dos atores e convergências na coordenação pública dessas estratégias e, por outro, aprofundar a compreensão do grau de antagonismos nas relações de poder e nos processos de hegemonia e contra hegemonia política, questões imanentes nos processos de disputa pelos usos e regulação dos territórios. Ao recuperar desafios de estudos anteriores, trata-se de verificar se ocorre interface entre o crescimento dos tipos de organizações associativas que contribuem para o empoderamento da sociedade civil e a descentralização do Estado, por meio da participação dos agentes-atores nas modalidades de governança estudadas.

Nesse ambiente institucional e histórico de uma desconcentração política e administrativa do Estado, esperava-se que a capacidade de governança dos territórios, com execução a cargo de ministérios distintos envolvendo diferentes escalas de governo, estivesse sempre sujeita a sobressaltos, não apenas em função do desafio gerencial hercúleo que demandavam, mas também das inevitáveis nuances e mudanças políticas de cooperação e coordenação entre os entes da federação. O principal desafio parecia consistir na construção de instâncias de interlocução suficientemente representativas, para superar a lógica da competição em prol da sinergia. Nessas instâncias, princípios como a transparência e a participação política e cidadã tornar-se-iam historicamente elemento central para o novo desempenho das administrações públicas, das organizações comunitárias/associativas e das organizações corporativas das empresas privadas.

Período de avanços significativos na redemocratização do país, na esteira da Constituição de 1988, era de se esperar que partidos considerados de centro (PSDB) e de centro esquerda (PT), e que se revezaram nos governos nacionais, estaduais e municipais no período pós-1988 até 2014, pudessem ir além de um esboço essencial de desenvolvimento integrado e sustentável, focado na governança territorial tripartite, mais democrática, ativa e propositiva.

O descontrole generalizado da poluição (ar, solos, rios e mares) e a produção de resíduos sólidos nos anos 1990 exigia a sustentabilidade do meio ambiente, constituindo-se em elemento condicionante na formulação das estratégias e políticas de desenvolvimento. Nesse sentido, a partir de 2012, como veremos nos territórios dos comitês de bacias hidrográficas, mas também em outras modalidades de governança setorial, como nas câmaras estaduais da agroindústria e nos conselhos estaduais de turismo, são abordadas ações relevantes e temas que ganharam evidência nos últimos anos, como licenciamento ambiental, monitoramento de biomas, regularização fundiária, unidades de conservação, gerenciamento costeiro, gestão das águas, diversidade biológica e patrimônio genético. Mesmo nos comitês de bacias, quase sempre a predominância dos interesses econômicos na agenda ambiental e de uma maior influência de grandes grupos desequilibra as relações de poder entre os diferentes agentes-atores na governança, e pode colocar em risco os avanços alcançados pela Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (Brasil, 1981) e pela Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) (idem, 1997).

Diante deste ambiente de possibilidades de mudanças institucionais no período analisado, procurou-se fazer uma análise comparada da capacidade efetiva de coordenação política das modalidades de governança do Estado, partindo dos processos de regulação das ações de desenvolvimento territorial local e regional entre os estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia.

O conjunto das análises apresentadas nos capítulos visou à identificação de processos de construção de coordenação de territórios multiníveis, lançando pistas para caracterizar o poder econômico e político das escalas (local, regional, estadual, nacional, transnacional e global) e o significado das suas participações (ou ausência) nas estratégias de valorização do desenvolvimento (sob coordenação de modalidades de governanças multiníveis). A ótica comparativa com o foco entre distintos processos de representação

de governanças em formações regionais e territoriais desiguais, mesmo com programas semelhantes, abre possibilidades analíticas para entender os recursos territoriais intransferíveis e os impactos espaciais diferenciados das políticas nacionais do Governo Federal.

Com relação ao recorte geográfico dos territórios das modalidades de governança, não se utilizam neste livro as regiões dadas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estabelecidas *ex-ante* (microrregião, mesorregião, região metropolitana e grandes regiões). Utilizamos o conceito socioeconômico de território *produtivo* de mercadorias e serviços construído a partir de um recurso econômico e ambiental *específico,* instituído *ex-post*, fruto de estratégias de cooperação e coordenação espacial entre agentes socioeconômicos nos processos coletivos de produção, com apoio e chancela política do Estado. Assim, para delimitar os territórios produtivos e ambientais das governanças, inicialmente, tomaram-se os setores-elos da cadeia produtiva de cada atividade econômica estudada, como ponto de partida para a denominação e delimitação da área de poder econômico e de coordenação das ações coletivas nos territórios analisados. Assim foi possível identificar territórios locais e regionais flexíveis, construídos e em construção, a partir da produção e controle de águas (bacias hidrográficas), da produção de produtos agrícolas (café, frutas) e de mercadorias industriais do setor vestuário (têxteis, vestuário e calçados). Nessa lista se incluem os territórios turísticos (produtos e paisagens típicas), que em muitos casos se sobrepõem aos demais territórios.

Com relação ao arcabouço institucional e político da construção analítica desses territórios, tomou-se como ponto de partida a participação efetiva das instituições públicas e das organizações das sociedades civis que se integram nas composições das modalidades de governança territorial estudadas. A partir dos recortes espacial e institucional, foram caracterizadas as escalas dos territórios e as dinâmicas socioeconômicas dos aglomerados de setores e municípios, nos quais estão ancoradas as modalidades de governança territorial estudadas nos três estados.

Nessa sequência interpretativa, perseguiu-se uma linha mestra de argumentação que sustenta este livro, qual seja, a articulação indissociável entre as causas da construção de territórios e suas governanças, bem como suas consequências para os processos de cooperação e coordenação de desenvolvimentos desiguais e combinados. É dessa forma que este livro aprofunda os conhecimentos interpretativos dos fenômenos da governança setorial e

territorial no Brasil, fundamentados nas evidências e qualidades dos resultados empíricos obtidos nas pesquisas de campo.

Esta leitura transversal interpretativa do desenvolvimento brasileiro, socioeconômico desigual e ambientalmente insustentável deve ultrapassar os limites e dilemas tradicionais dos mecanismos clássicos de regulação dicotômica do desenvolvimentismo, como o Estado e o mercado, para introduzir o papel da sociedade civil, por meio de arranjos institucionais intermediários, necessários para a construção subnacional de territórios econômicos e políticos socialmente organizados.

O processo de investigação científico privilegiou o diálogo interdisciplinar com as abordagens institucionalistas da economia política, da geografia e da sociologia. Além disso, foram significativas as contribuições do direito e da ciência política. Nesse sentido, partimos do conceito de governança para nos referirmos a uma estrutura de poder composta por atores e regras formais e informais, capaz de explicar a coordenação coletiva das formas de gestão pública dos interesses comuns que regem a ação política dos atores sociais. Nesse sentido, a governança territorial tripartite é considerada como a variável institucional mais democrática de coordenação das ações entre Estado, mercado e sociedade civil, que explica por que os atores ao se organizarem no território favorecem mudanças na construção de novas legitimidades e, assim, transitam com mais eficácia nos processos de desenvolvimento socioeconômico e espacial (Pires et al., 2017). Investigamos então quais argumentos teóricos e empíricos sustentam a ideia de que a governança territorial de caráter setorial é a estrutura que funda um território produtivo, sustenta e pilota o desenvolvimento territorial – local e regional – desigual.

Em termos de estratégia de cooperação, o Quadro A.1 serviu de base para a identificação e análise do tipo de governança praticada em cada modalidade estudada, conforme a articulação política entre o Estado, os agentes econômicos e os atores sociais. A forma de coordenação mais democrática encontrada foi a paritária pública-tripartite, mas também se observam formas de coordenação de governança privada e estatal-privada. Como veremos em todos os capítulos, cada governança estudada apresenta um tipo de cooperação específica entre os agentes e atores no território.

Quadro A.1 – Tipos de governança territorial

| Tipos de governança | Características |
|---|---|
| *Governança privada* | São organizações privadas dominantes que impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação de recursos com objetivo de apropriação privada do território. Neste caso, a grande empresa (um grande grupo) aparece como o motor do sistema, que estrutura o espaço produtivo local e regional. |
| *Governança privada-coletiva* | O ator-chave é uma organização formal que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias. Encontram-se neste caso os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estrutura o espaço produtivo local e regional. |
| *Governança estatal-privada* | O Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor privado, neste caso, por meio dos órgãos públicos, autarquias e serviços coletivos, demandados por atores públicos ou privados do território. |
| *Governança pública-tripartite* | São instituições públicas, organizações privadas e da sociedade civil, que juntas impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais, neste caso, por meio de câmaras, conselhos, consórcios, comitês, agências ou fóruns voltados à gestão das políticas públicas. São situações mistas e raras, de autonomia relativa e sem domínio unilateral – *a priori* ou *ex-ante*. |

Fonte: elaboração própria, adaptado de Colletis et al. (1999) e Fuini (2010)

Em termos de estratégias de coordenação política, a identificação dos princípios que norteiam a qualidade da governança nos permitiu investigar os recursos territoriais em atividade, isto é, as condições políticas, econômicas e culturais que são requeridas para que uma modalidade de governança seja consistente e, com isso, possibilite a cooperação entre a administração pública, os agentes econômicos e os atores sociais para coordenação dos conflitos e da regulação descentralizada de desenvolvimentos desiguais. A expectativa foi a contribuição para a construção de uma agenda comum de pesquisa e de debate público sobre a complexa conexão entre esses princípios e as ações e políticas.

Nessa perspectiva, o Quadro A.2 sintetiza um conjunto de dez princípios básicos, possíveis de identificar na percepção endógena dos determinantes da governança territorial e que, portanto, refletem a sua composição social, sua natureza institucional e cultural.

Quadro A.2 – Princípios básicos de governança territorial

| Princípios básicos | Características |
|---|---|
| **1 – Foco** | Clareza na definição dos objetivos da estrutura institucional que facilita a atuação dos gestores e participantes, e o ponto para o qual convergem as ações relacionadas com as políticas públicas de âmbito local/regional, estadual e nacional. |
| **2 – Mecanismos** | Dispositivos que buscam divulgar e operacionalizar os princípios da governança territorial (reuniões, grupos de trabalho, audiências, mesas de negociação etc.), direcionados para atingir as expectativas dos agentes. |
| **3 – Transparência** | Qualidade das relações sociais entre os atores que permite evidência nas ações direcionadas aos objetivos, clareza na definição das funções e responsabilidades dos atores, do compromisso dos gestores e lideranças com a publicação e acesso púbico às informações e dados. |
| **4 – Participação** | Qualidade e equilíbrio da composição da representação social e política, que permite o ato ou efeito de tomar parte nos processos decisórios, respeitando-se as condições de igualdade/desigualdade dos atores, organizações e instituições. |
| **5 – Representatividade** | Qualidade democrática da participação social e política dos atores, que garanta aos representantes um discurso coletivo que permite saber o que e quem participa, como se participa e as consequências da participação. |
| **6 – *Accountability*** | Qualidade da responsabilidade e obrigação de geração de informações e dados, de prestação de contas, de interação de argumentos e de justificar ações que deixaram de ser empreendidas. |
| **7 – Coerência** | Qualidade das ações e da integração dos agentes com o foco, estado ou atitude de relação harmônica entre situações, acontecimentos ou ideias capazes de fortalecer a prática de gestão territorial descentralizada para promoção de acordos e ajustes relacionados ao projeto de desenvolvimento. |

| Princípios básicos | Características |
|---|---|
| **8 – Confiança** | Efetividade e consenso das ações, segurança ou crédito depositado nas lideranças e gestores, que inspiram a cooperação e as boas práticas da gestão territorial descentralizada, para promoção de acordos e ajustes relacionados ao projeto de desenvolvimento da governança. |
| **9 – Subsidiariedade** | Recursos da estrutura para auxílios, agentes ou elementos que reforçam e complementam outro de maior importância ou convergem para ele. |
| **10 – Autonomia** | Faculdade relativa da estrutura de se reger por si mesma em relação ao Estado e às políticas públicas. |

Fonte: Pires (2014a)
Nota: baixa (1), média-baixa (2), média (3), média-alta (4), alta (5)

Como veremos, esses princípios subjetivos e qualitativos contribuem na análise da percepção dos autores dos capítulos no desempenho de cada modalidade de governança estudada, considerando os significados de cada um deles no debate da chamada "boa governança". Não se trata de montagem de princípios de normas ou regras gerais abstratas, mas de identificação de boas práticas que podem ser debatidas para aumentar as oportunidades da governança territorial nos processos de coordenação e planejamento do desenvolvimento descentralizado.

Com base nos pressupostos teóricos e metodológicos estabelecidos, o rumo das pesquisas desenvolvidas, fundamentado na análise de casos concretos e trilhado por equipe interdisciplinar, proporcionou importantes avanços metodológicos e interpretativos para a abordagem da governança setorial e territorial. O envolvimento de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento e com formações teóricas próximas permitiu o cercamento das múltiplas facetas da temática de forma complexa, abrangência que proporcionou o reconhecimento, sistematização e conceituação das principais características da governança, ampliando ainda mais o arcabouço metodológico na interpretação dos casos empíricos.

Os pressupostos teóricos das estratégias de governança de territórios em processos de desenvolvimento desiguais, como os aqui investigados – marcados pela desigualdade econômica, pelo trabalho informal e pelo predomínio numérico de micro e pequena empresa –, só podem tornar-se experiências

exitosas em situações em que haja uma cooperação solidária entre a sociedade civil, o Estado e os agentes econômicos locais. Nessa direção, as análises empíricas das sociedades territoriais estão referendadas neste livro como o conjunto de indivíduos e de instituições de organização e representação social, um elemento fundamental na equação do desenvolvimento, pois tem o papel de realizar o controle público, seja do Estado, seja do mercado (empresas), no sentido da defesa do bem comum, isto é, do bem-estar social e da qualidade de vida para todos. Para compreender a dinâmica da participação associativa da sociedade civil nos territórios das governanças estudadas, a identificação dos atores e indivíduos envolvidos na dinâmica social dos territórios foi captada, inicialmente, por meio de dados secundários da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE), de 2002 a 2014, referentes à quantidade de estabelecimento de organizações associativas presentes nos municípios que poderiam participar das estruturas de governança estudadas.

A partir dessa referência, as análises empíricas foram realizadas catalogando sete grupos de estabelecimentos de organizações associativas que empregam pessoas nas sociedades civis locais, como patronais e empresariais (código 9411-1), profissionais (9412-0), sindicais (código 9420-1), de defesa dos direitos sociais (código 9430-8), religiosas (código 9491-0), políticas (código 9492-8) e ligadas à cultura e à arte (código 9496-4). De maneira geral, os dados secundários indicam um crescimento das organizações associativas, como indício do aumento da participação nos municípios que compõem as estruturas de governança estudadas durante o período abrangido pela pesquisa (2002 a 2014). Em 2014, as organizações de defesa dos direitos sociais lideravam em 26 estruturas de governança, seguidas pelas religiosas em catorze estruturas e pelas sindicais em uma estrutura. Ao longo do período estudado, os municípios que participavam de 37 estruturas apresentaram crescimento das organizações associativas. Entretanto, quatro deles apresentaram queda (Figueiredo Filho, 2015).

As organizações associativas religiosas, sindicais e de defesa dos direitos sociais apresentam os maiores números e abrangem mais municípios do que as outras categorias. Em comparação com os números dessas organizações associativas citadas, as organizações associativas políticas são poucas e abrangem menos municípios e, via de regra, se localizam nos municípios de porte médio. As organizações patronais e as profissionais também apresentam

números menores quando comparados com essas três, mas em São Paulo e Minas Gerais abrangem mais municípios do que na Bahia. Talvez uma possível explicação seja a inexistência de um saber fazer regional (ibidem).

Esse aumento do número das organizações associativas não se reflete em aumento da participação nas estruturas de governança estudadas.

Essa desconexão entre a dinâmica do crescimento das organizações civis com o distanciamento dessas das governanças territoriais estudadas, acaba contribuindo para a concretude de governanças territoriais truncadas e de desenvolvimentos desiguais, incompletos, reproduzindo, ainda mais, acordos parciais e fragmentados (Pires, 2017, 2018b). A hipótese implícita a essa questão constata que não haverá desenvolvimento territorial sustentável, democrático e participativo sem a construção de formas de parcerias entre governos, empresas e organizações de representação social e política da sociedade civil.

O Estado brasileiro é referido neste livro como o conjunto das instituições governamentais, um elemento imprescindível na promoção do desenvolvimento – necessário, mas não suficiente. Nas suas diferentes estruturas federativas (União, estados e municípios), ele é analisado como uma totalidade concreta, complexa e contraditória, portadora de uma estrutura jurídica e política autônoma, uma genealogia, um fetichismo, uma teleologia. Mesmo considerando as mudanças da pós-modernidade, o ponto de partida metodológico continua sendo o desdobramento da sociedade em Estado e sociedade civil, como um processo objetivo, orgânico e dialético, no tempo e no espaço.

Como veremos ao longo dos capítulos, o modo de intervenção do Estado na sociedade brasileira se materializa em um conjunto de instituições jurídicas e políticas que, uma vez assumidas pela coletividade territorial, criam normas e regras de comportamento desta sociedade. Nos Estados democráticos, essa intervenção é resultado de um conjunto de compromissos institucionalizados no poder e no uso do fundo público, que criam regras e regularidades das políticas e do modo de distribuição dos gastos públicos, que podem ser classificados em gastos políticos, econômicos e sociais. No Brasil, como veremos, o Estado está presente em todas as modalidades de governança territorial por meio de secretarias, autarquias, universidades e institutos de pesquisa. Entretanto, o Estado, por melhores que sejam as políticas públicas de promoção do desenvolvimento, não pode substituir o mercado (empresas) e a sociedade.

Nessa presença marcante, a forma da intervenção do Estado foi captada pelas despesas públicas das prefeituras municipais que participam dos territórios das modalidades de governança. Na análise técnica e política das finanças públicas, as formas de distribuição dos gastos públicos do Estado federativo, nas diferentes esferas de governos, representam uma variável importante para explicar a ação dessas esferas de governo em busca do desenvolvimento local/regional e da sua governança. Argumenta-se que as *preferências alocativas* dos gastos dos governos revelam o seu comprometimento com a sociedade e o desenvolvimento local/regional (Rezende, 1993). Por conseguinte, o perfil dos gastos municipais demonstra o conflito entre o Estado-município, as empresas e a sociedade local e o papel desempenhado por esse nível de governo nas diferentes modalidades de governança territorial.

Para essa análise foi utilizada a classificação oficial da despesa pública, estabelecida pela Portaria n.42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério de Orçamento e Gestão (MOG), que estabelece 28 funções de gastos dos governos. Assim, os dados secundários para a composição do gasto público utilizada neste livro agregam 28 funções de governo, que foram agrupadas em três categorias analíticas: gasto social (GS), gasto político (GP) e gasto econômico (GE).

O *gasto social* (GS) representa a parcela do gasto governamental despendido em políticas públicas cujo objetivo é a provisão dos custos de reprodução da força de trabalho e de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos. No capitalismo brasileiro, pelas características intrínsecas desses bens, tais como os seus graus de exclusão e divisibilidade relativa do consumo, o governo pode ofertá-los, desde que não assuma posição monopolista e dê oportunidade a mecanismos políticos e de mercado para alocação de tais recursos (assistência social, previdência social, saúde, educação, cultura, desporto e lazer, urbanismo, habitação, saneamento). Entre os gastos sociais destacam-se as despesas com previdência, saúde e educação.

O *gasto político* (GP) representa a parcela dos gastos do governo realizados por meio de políticas públicas consideradas de domínio exclusivo do governo. Tais políticas correspondem à provisão de bens e serviços considerados pela literatura tradicional sobre finanças públicas como bens públicos puros de legitimação do Estado. Por causa dessa característica específica, essas funções do Estado (legislativa, judiciária, justiça, administração, defesa

nacional, segurança pública, direitos da cidadania, encargos especiais) não podem ser provisionadas por mecanismos de mercado, sendo considerados campos de domínio exclusivo do governo. A grande maioria dos encargos essenciais são despesas com dívidas municipais.

Por fim, o *gasto econômico* (GE) representa a parcela do gasto governamental em apoio das atividades econômicas nas quais, tecnicamente, o governo não teria necessidade de se envolver. Entretanto, na prática, os governos assumem tais atividades por necessidade de regulação dos mercados, com intervenções diretas desempenhando atividades empresariais, incentivando e promovendo o desenvolvimento econômico local/regional (agricultura, organização agrária, indústria, comércio e serviços, comunicações, energia, relações exteriores, trabalho, transporte, gestão ambiental, ciência e tecnologia).

Para consulta da percepção dos agentes e atores diretamente envolvidos nos processos de governança, foram privilegiadas as pesquisas primárias, utilizando três abordagens. A primeira, a observação participante, foi realizada por meio de participação por dentro das reuniões plenárias da modalidade, como nas câmaras setoriais (SP) e nos comitês de bacias hidrográficas (SP, MG), além de relatos de pessoas responsáveis do governo do Estado e das prefeituras municipais, das organizações empresariais e de trabalhadores da sociedade civil, envolvidos diretamente nas modalidades de governança nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia. A segunda, a pesquisa qualitativa, foi realizada por meio de entrevistas em profundidade, aplicadas *in loco*, mediante roteiros estruturados para coleta de dados e opiniões dos agentes sobre os programas existentes de governança nos processos de desenvolvimento local. A terceira, da pesquisa quantitativa, foi realizada pessoalmente, por meio da aplicação de questionários estruturados (contendo perguntas fechadas e abertas) com colaboradores das modalidades, profissionais de instituições de ensino e pesquisa e de consultores do Sebrae.

As pesquisas secundárias se deram a partir da coleta de dados e de pesquisa bibliográfica, na qual recorremos aos principais institutos e autores de referência, na coleta de dados e na temática estudada, bem como por meio da análise de documentos e diversas publicações avulsas, buscando suporte para responder às questões levantadas.

Ao valorizar as entrevistas e ouvir os posicionamentos de técnicos de secretarias estaduais e municipais, mormente dos atores sociais e agentes

econômicos sobre a efetiva participação dos agentes na governança, este livro pode contribuir para uma avaliação menos dicotômica entre forças e fraquezas, avanços e retrocessos, na medida em que permite enfatizar a complexidade em torno de projetos distintos de desenvolvimento que se entrecruzam nas diferentes modalidades de governança estudadas.

Nessa sequência, os capítulos procuram oferecer um conjunto de estudos de casos das modalidades de governança no Brasil entre 2003-2016 nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, para debater as estratégias adotadas e os desafios encontrados, com foco na coordenação subnacional de processos desiguais de desenvolvimento local e regional, que se esperava fossem integrados e sustentáveis.

Para fazer uma exposição detalhada dos resultados alcançados, além desta apresentação, este livro está organizado em quatro partes, dezenove capítulos, uma conclusão e um posfácio, além das introduções a cada parte. Cada parte do livro apresenta um tipo de modalidade de governança estudada (comitês de bacias hidrográficas, câmaras setoriais da agricultura, arranjos produtivos locais e conselhos turísticos), e cada capítulo exprime as diversidades organizacionais, institucionais e políticas dos achados empíricos da pesquisa.

O Capítulo 1, de autoria de Elson Luciano Silva Pires, Eugênio Lima Mendes, Wilson B. Figueiredo Filho e Bruno Zucherato, "Territórios e governanças nos comitês de bacias hidrográficas", faz uma comparação das dinâmicas de territórios e governanças de quatro comitês de bacias hidrográficas (CBH), questionando se tal lógica espacial de regulação coletiva constitui elemento inovador nas políticas públicas nos mencionados estados (SP, MG, BA), com possibilidade de influenciar as estratégias de planejamento do desenvolvimento territorial sustentável, democrático e participativo. O capítulo está estruturado em quatro seções. Na primeira, a estrutura e dinâmica socioeconômica dos territórios dos comitês de bacias. Na segunda, a estrutura e dinâmica das organizações da sociedade civil e das despesas das prefeituras municipais. Na terceira, as dimensões dos serviços ambientais dos territórios dos CBH. Na terceira, a composição social da governança dos CBHs analisados. Na quarta, a introdução da cobrança e a criação da agência de águas. Por último, as principais conclusões revelam que a dificuldade de governança está fortemente influenciada pelos contextos econômicos, sociais, políticos e institucionais.

O Capítulo 2, "A governança ambiental no comitê de bacia do Rio Araguari", de autoria de Deise Junqueira e Vânia Rosolen, investiga como o conceito de governança ambiental avança dentro do comitê. Sendo os recursos naturais bens públicos, procurou-se identificar se o diálogo entre os atores envolvidos nos processos de tomada de decisão ocorre de forma horizontal e com igual importância nessa tomada de decisão, percebendo como as questões ambientais são tratadas pelos múltiplos atores (setor público, privado e sociedade civil). Para mostrar esse processo, o capítulo está organizado em quatro seções. A primeira mostra a estrutura e dinâmica produtiva dos municípios do comitê da bacia hidrográfica do Rio Araguari. A segunda analisa os territórios dos serviços ambientais prestados. A terceira é a composição do CBH Araguari e suas câmaras técnicas. A quarta faz uma análise das atas das reuniões do comitê. Por último, as principais conclusões apontam a dificuldade do comitê na gestão entre interesses públicos e privados.

O Capítulo 3, "A governança territorial no comitê de bacia do Rio Paraguaçu", de Heleni Duarte Dantas de Ávila, Jucileide F. do Nascimento e Maria Gorete Borges Figueiredo, continua as análises dos comitês de bacias, mostrando o processo de estruturação institucional e de hegemonia política, explorando as relações de poder e as alianças de interesses dos agentes no comitê de bacia. Para isso, o capítulo está organizado em duas seções. A primeira faz uma apresentação da estrutura institucional do comitê. A segunda mostra a composição decações e conflitos do CBH Rio Paraguaçu. Por último, as conclusões apontam a existência de um bloco hegemônico, composto por uma elite economicamente dominante diante da sociedade civil desorganizada.

O Capítulo 4, "A governança territorial no comitê de bacia do Rio São Francisco", redigido por Eduardo Gabriel Alves Palma (*in memoriam*), revela os avanços e dilemas da amplitude dos problemas enfrentados pelo comitê, ao longo de dezessete anos de atuação. Para tratar desses assuntos, o capítulo está estruturado em quatro seções. A primeira analisa o debate da governança das águas e o seu rebatimento nos comitês de bacias hidrográficas. A segunda mostra a importância do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos na construção da gestão participativa nos comitês de bacias. A terceira mostra a dimensão regional e as especificidades do hidroterritório do Rio São Francisco. A quarta analisa a composição e estrutura do comitê de bacia do Rio São Francisco. Por último, conclui afirmando que os

principais conflitos no comitê estão em torno da questão da outorga dos múltiplos usos dos recursos hídricos, para fins de geração de energia e de irrigação, dada pelos órgãos estaduais e pela Agência Nacional das Águas.

O Capítulo 5, escrito por Adma Viana dos Santos, "A governança ambiental dos resíduos sólidos urbanos: os conselhos municipais e a defesa do meio ambiente", encerra a Parte I, destacando o debate sobre a governança ambiental voltada para a questão dos resíduos sólidos urbanos (RSU). O capítulo traz uma análise holística sobre as formas de atuação do Estado (por meio de seus variados mecanismos de regulação e controle) e da sociedade civil organizada sobre a temática, a partir da atuação dos conselhos municipais. O capítulo está estruturado em quatro seções. Na primeira, foram abordados os fundamentos, objetivos e desafios da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), enquanto principal diretriz norteadora de ações e responsabilidades relativas a essa questão no país. Na segunda, foram caracterizadas as formas de gestão e gerenciamento dos RSU nos municípios de Piracicaba/SP, Vitória da Conquista/BA e Anápolis/GO (bases empíricas dessa pesquisa). Na terceira, foram abordados os conselhos municipais e a defesa do meio ambiente associada à questão dos RSU. Por último, conclui-se que apesar da Política Nacional de Resíduos Sólidos apresentar princípios modernos, observam-se uma série de entraves ao seu cumprimento.

O Capítulo 6, "Territórios e governanças nas câmaras setoriais de café", de autoria de Elson Luciano Silva Pires, Eugênio Lima Mendes, Wilson B. Figueiredo Filho, inicia a Parte II examinando a dinâmica dos territórios cafeicultores e o funcionamento das câmaras setoriais de café nos estados da Bahia, Minas Gerais e São Paulo por dois aspectos. O primeiro, caracterizar os municípios que participam dessas câmaras por meio das dinâmicas econômica, social e política. O segundo, caracterizar a governança das câmaras setoriais, questionando a sua capacidade de influenciar o desenvolvimento territorial sustentável e fazer frente aos desafios postos pela modernização/profissionalização do setor. Para tratar dessas questões, o capítulo está organizado em cinco seções. A primeira apresenta a diversidade das regiões e da cadeia produtiva do café, no mundo e no Brasil. A segunda, a estrutura e a dinâmica socioeconômica dos territórios das câmaras setoriais (CSs) de café. A terceira, a dinâmica das organizações da sociedade civil e o papel do Estado. A quarta, a estrutura e a dinâmica dos territórios das câmaras setoriais de café. A quinta, a composição social e o funcionamento das câmaras

setoriais de café. Por último, conclui que apesar dos objetivos comuns, o funcionamento das CSs do café é bem distinto entre os estados de SP, MG e BA.

O Capítulo 7, "Territórios e governanças nas câmaras setoriais de frutas", de autoria de Elson Luciano Silva Pires, Eugênio Lima Mendes e Wilson B. Figueiredo Filho, dá continuidade examinando a dinâmica dos territórios da fruticultura e o funcionamento das câmaras setoriais de frutas, mostrando tratar-se de outra atividade agrícola com características bastante peculiares, tanto técnicas quanto mercadológicas. Para tratar dessas questões, o capítulo está organizado em cinco seções. A primeira apresenta a diversidade das regiões e da cadeia produtiva da fruticultura, no mundo e no Brasil. A segunda, a estrutura e a dinâmica socioeconômica dos territórios das CSs de frutas. A terceira, a dinâmica das organizações da sociedade civil e o papel do Estado. A quarta, a estrutura e dinâmica dos territórios das câmaras setoriais de frutas. A quinta, a composição social das câmaras setoriais de frutas. Por último, as principais conclusões apontam que a representação da CS não inclui a sociedade civil, e depende muito do nível de organização e mobilidade sistemática dos pequenos e médios produtores e empresários do setor.

O Capítulo 8, "Territórios e governanças nas câmaras setoriais de frutas, uva e vinho no estado de São Paulo", de autoria de Adriana Renata Verdi e Elson Luciano Silva Pires, dá continuidade ao capítulo anterior partindo dos processos que abrangem a institucionalidade da coordenação da cadeia produtiva do setor frutífero e de vitivinicultura. O capítulo procura aprofundar a compreensão sobre o processo de construção dos territórios das frutas e do vinho, as relações de poder entre os atores no interior das duas câmaras e as influências delas na perspectiva do desenvolvimento de uma política pública territorializada. Para mostrar esses resultados, o capítulo está organizado em três seções. A primeira analisa as características da organização da produção e da coordenação das governanças nos territórios das frutas. A segunda analisa essas características organizacionais e institucionais nos territórios da vitivinicultura. A terceira avalia as desvantagens e potencialidades das políticas públicas e medidas de apoio ao desenvolvimento da governança nos territórios da fruticultura. Por último, apesar da ausência da sociedade civil na governança setorial, as conclusões apontam a importância das duas câmaras como o único espaço público privilegiado de pequenos e médios produtores para participar do debate setorial e reivindicar seus interesses.

O Capítulo 9, "Territórios e governanças nas câmaras setoriais de carnes", de autoria de Elson Luciano Silva Pires, Wilson B. Figueiredo Filho, Ricardo Nagliati Toppan e Eugênio Lima Mendes, avalia o funcionamento das CS da bovinocultura de corte nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, mostrando como a bovinocultura de corte envolve múltiplos atores, desde a indústria de equipamentos e insumos até o consumidor final. Para demonstrar essa experiência, o capítulo está estruturado em cinco seções. A primeira apresenta as características da cadeia produtiva da agroindústria de pecuária de corte no mundo e no Brasil. A segunda, a estrutura e dinâmica socioeconômica dos territórios das CSs de carne bovina. A terceira, a dinâmica das organizações da sociedade civil e o papel do poder público local. A quarta, a dinâmica da estrutura produtiva dos territórios do setor. A quinta, a composição e o funcionamento das câmaras setoriais da carne bovina nos três estados. Por último, as principais conclusões revelam como as divergências entre os pecuaristas e os empresários do setor de frigoríficos afetam a trajetória dessas câmaras setoriais, sobretudo no estado de São Paulo.

O Capítulo 10, "O território da governança ineficaz: a caprino-ovinocultura na Bahia", de autoria de Noeli Pertile, dá prosseguimento à análise da especificidade do setor de carnes no Brasil, investigando a lógica territorial do processo produtivo da caprino-ovinocultura no estado da Bahia e a contribuição dessa atividade de base familiar para a economia dos municípios e o modo de vida das populações envolvidas. Aborda-se a produção e as diferentes formas institucionais no âmbito local no qual tanto as relações de trabalho quanto o mercado de produtos aparecem de modo geral como informais, com pouca ou nenhuma atuação dos sindicatos e de mecanismos de governança setorial. Para exposição desse processo, o capítulo está dividido em quatro seções. A primeira trata da dinâmica regional da caprino-ovinocultura na Bahia. A segunda apresenta a territorialidade da caprino-ovinocultura e a lógica do minifúndio no semiárido. A terceira mostra o papel dos programas dos governos da Bahia para a caprino-ovinocultura. A quarta debate a ineficácia e os sentidos de não governança territorial da caprino-ovinocultura no estado. Por último, as principais conclusões apontam a descontextualidade das políticas para o setor.

O Capítulo 11, assinado por Eduardo Fernandes Marcusso, "O poder econômico na governança territorial das câmaras setoriais do Ministério da Agricultura", encerra a Parte II fazendo uma análise comparativa da

configuração das estruturas de poder nas câmaras setoriais do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa), e sua influência nas lógicas territoriais e de políticas de desenvolvimento nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, onde os setores analisados nos capítulos anteriores têm destaque. Para mostrar essas estruturas, o capítulo se divide em quatro seções. A primeira analisa a expansão do agronegócio e a regulação setorial. A segunda descreve a criação da câmara setorial no Ministério da Agricultura (Mapa). A terceira aprofunda a análise sobre a governança territorial nas principais câmaras setoriais do Mapa. A quarta seção analisa os princípios básicos da governança territorial nas câmaras setoriais do Mapa. Por último, conclui que, embora as CSs do Mapa tenham um foco no mercado bem definido e os mecanismos de operacionalização bem estruturados, elas têm uma baixa representatividade dos atores e regiões do país e pouca transparência nas decisões.

O Capítulo 12, "Territórios e governanças nos arranjos produtivos locais de produtos têxteis e confecções", de autoria de Elson Luciano Silva Pires, Eugênio Lima Mendes, Wilson B. Figueiredo Filho, inaugura a Parte III fazendo uma análise comparativa das características, mutações econômicas e das dinâmicas territoriais entre os APLs de produtos têxteis e de confecções de Americana e Ibitinga em São Paulo e os APLs de confecções de malhas do Sul de Minas Gerais e de confecções de Feira de Santana na Bahia. Para mostrar essa análise, o capítulo está estruturado em quatro seções. A primeira trata das características e dinâmica do setor de têxteis e confecções no Brasil. A segunda, da estrutura e da dinâmica espacial e socioeconômica dos territórios dos APLs. A terceira, da dinâmica das organizações da sociedade civil e do papel das prefeituras municipais. A quarta seção trata dos condicionantes, ambiente organizacional e institucional dos APLs. Por último, as conclusões apontam baixa cooperação entre as empresas e desconfiança dos agentes econômicos da governança local.

O Capítulo 13, de autoria de Lucas Labigalini Fuini, "Território e governança no arranjo produtivo local e Circuito das Malhas do Sul de Minas", busca desenvolver uma análise detalhada do caso em estudo de Minas Gerais, como uma forma de governança local/regional crescente na gestão do desenvolvimento produtivo recente no país, com características potenciais de pactuação e descentralização e que, no entanto, sofre dos problemas inerentes à descontinuidade de políticas públicas e à sobreposição de

interesses privados. O capítulo está dividido em três seções. A primeira trata da política mineira para os APLs. A segunda analisa o contexto socioterritorial do arranjo, tratando de informações sobre sua rede de municípios. A terceira reflete sobre as questões inerentes à governança do APL. Por último, as conclusões apontam a força da Associação Comercial e Industrial de Jacutinga (ACE) e da Associação Comercial e Industrial de Monte Sião (Acims) na governança local, enquanto destacam problemas de transparência e participação.

O Capítulo 14, "Territórios e governanças nos arranjos produtivos locais de calçados e couros", de Elson Luciano Silva Pires, Eugênio L. Mendes, Wilson B. Figueiredo Filho e Cristovão Brito, faz uma análise comparativa das estruturas de poder e do funcionamento dos APLs de calçados de Franca (SP), Nova Serrana (MG) e Ipirá (BA), para descrever a dinâmica econômica, social e política dos territórios e do tipo de governança que os caracteriza. Para tanto, o capítulo está estruturado em cinco seções. A primeira trata da estrutura e dinâmica espacial e socioeconômica dos territórios. A segunda expõe e analisa o crescimento das organizações associativas. A terceira trata das despesas das prefeituras municipais para o desenvolvimento territorial e da influência dos partidos políticos à frente dessas administrações. A quarta mostra a dinâmica dos APLs de calçados no que se refere ao emprego por porte da empresa. A quinta seção identifica os condicionantes do ambiente organizacional e institucional nos quais os APLs se inserem. As conclusões apontam a predominância de um tipo de *governança privada-estatal,* isto é, a organização patronal estrutura e coordena o espaço produtivo com o apoio do Estado, impulsionando a coordenação privada de recursos financeiros estratégicos.

O Capítulo 15, "Território e governança no arranjo produtivo local de calçados infantis de Birigui", de autoria de José Renato Ribeiro e Elson Luciano Silva Pires, encerra a Parte III, apresentando a relevância econômica do setor e da governança privada-estatal do território do respectivo APL para o desenvolvimento territorial. Para tanto, o capítulo está organizado em seis seções. A primeira mostra a diversidade das regiões produtoras de calçados no estado de São Paulo. A segunda trata da estrutura da dinâmica socioeconômica dos municípios do APL de Birigui. A terceira descreve brevemente o crescimento das organizações da sociedade civil. A quarta, a construção do APL e as políticas públicas a seu favor. A quinta,

o aprofundamento dos estudos de caso tratados. A sexta, a análise da governança do arranjo. Por último, as conclusões apontam as desconexões da estratégia delineada pelos agentes.

O Capítulo 16, "Territórios e governanças nos circuitos e conselhos turísticos", de autoria de Elson Luciano Silva Pires, Eugênio Lima Mendes e Wilson B. Figueiredo Filho, inicia a Parte IV mostrando a dinâmica econômica e política dos territórios e a qualidade da governança nos circuitos e conselhos turísticos nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Para isso está estruturado em cinco seções. Na primeira, a estrutura e dinâmica socioeconômica dos territórios dos circuitos turísticos (CTs). Na segunda, a dinâmica das organizações da sociedade civil e das prefeituras municipais. Na terceira, a estrutura dos gastos públicos e a atuação dos partidos políticos na administração municipal. Na quarta, as estruturas e dinâmicas dos serviços do turismo nos territórios dos circuitos turísticos. Na quinta, a composição social dos circuitos e conselhos turísticos estaduais. Por último, as principais conclusões apontam a diversidade dos interesses das riquezas dos territórios.

O Capítulo 17, "O circuito turístico das águas paulistas e o arranjo/Circuito das Malhas do Sul de Minas", de autoria de Lucas Labigalini Fuini e Bernadete Aparecida Caprioglio de Castro, busca caracterizar o panorama atual da governança e desenvolvimento territorial local/regional nos circuitos turísticos e arranjos produtivos locais, com destaque para as realidades do circuito/arranjo produtivo das malhas do Sul de Minas (articulado ao arranjo produtivo do vestuário do Sul de Minas) e do Circuito das Águas de São Paulo. Para isso, o capítulo está estruturado em três seções. A primeira trata da dinâmica socioeconômica e política dos territórios do arranjo/circuito. A segunda mostra as diferenças de governança entre o CT das águas de SP e o APL/CT das malhas de MG. A terceira discute as instâncias de governança e seus respectivos representantes. Por último, as conclusões apontam os desafios de construir formas de pactuação e concertação mais participativas e descentralizadas.

O Capítulo 18, "As estratégias do enoturismo na governança da vitivinicultura no estado de São Paulo", de Adriana Renata Verdi, avalia as novas estratégias de governança territorial com a regionalização da indicação geográfica da uva Niágara rosada e a estruturação do arranjo produtivo vitivinícola de Jundiaí na construção dos recursos específicos necessários à competitividade e ao desenvolvimento setorial e territorial. Para isso, o

capítulo está estruturado em três seções. Na primeira, a problemática das noções de governança setorial e governança territorial. Na segunda, a governança da Câmara Setorial de Uva e Vinho no estado de São Paulo. Na terceira, as contribuições do enoturismo para a vitivinicultura do estado de São Paulo. Por último, as principais conclusões resgatam o papel do enoturismo para o desenvolvimento territorial.

Por último, o Capítulo 19, "A governança territorial no circuito turístico da Chapada Diamantina", de autoria de Heleni D. D. de Ávila, Jucileide F. do Nascimento e Maria Gorete B. Figueiredo, analisa o território turístico não apenas como um cenário natural, mas também como mais um lócus de processos políticos, cenário de disputas de poder e da existência de blocos hegemônicos e contra-hegemônicos. Para isso, o capítulo está organizado em três seções. A primeira descreve o destino do setor de turismo no estado da Bahia. A segunda analisa o caráter simbólico e material do setor turístico. A terceira mostra o papel do Estado na organização do turismo e da governança territorial. Por último, as principais conclusões apontam os impasses e as discrepâncias territoriais da governança.

Ao final, apresenta-se uma síntese das principais descobertas e interpretações ao longo dos capítulos, na conclusão intitulada "A construção inacabada da governança territorial". As constatações empíricas sustentam que, apesar de avanços demonstrados nos estudos de casos, sobretudo nos comitês de bacias hidrográficas, nas demais modalidades de governança foram marcantes as fragilidades do arcabouço institucional e político do modo de intervenção do Estado e da desorganização da sociedade brasileira no interior dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Nesses casos, as governanças estudadas se apresentam truncadas, incompletas e, quando funcionam e decidem, reproduzem acordos fragmentados, parciais e provisórios.

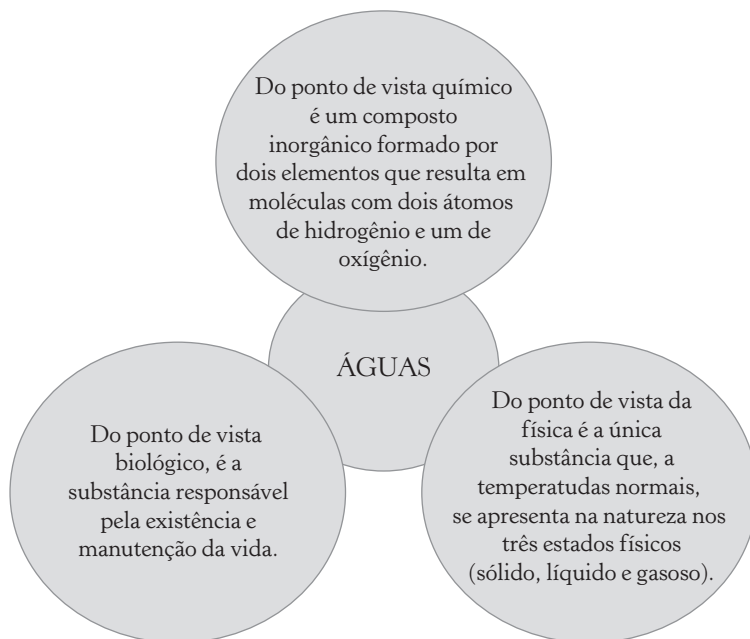
# Parte I
# Comitês de bacias hidrográficas

# Introdução

*Adma Viana Santos*
*Deise Junqueira*
*Eduardo Gabriel Alves Palma*
*Elson Luciano Silva Pires*
*Eugênio Lima Mendes*
*Heleni Duarte Dantas de Ávila*
*Jucileide F. do Nascimento*
*Maria Gorete Borges Figueiredo*
*Vânia Silvia Rosolen*
*Wilson B. Figueiredo Filho*

A água é um elemento natural encontrado na natureza de forma espontânea, respeitadas as condições climáticas, geológicas e pedológicas de um dado espaço geográfico. No território brasileiro está presente com a seguinte disposição: na superfície em forma de rios, lagos, lagoas, riachos e córregos, na subsuperfície por meio de lençóis freáticos e aquíferos (podendo ser estes últimos livres, quando associados a bacias sedimentares, e confinados, associados a áreas com rochas metamórficas ou ígneas) e na atmosfera por meio das nuvens, da umidade do ar e das chuvas.

Em regiões tropicais (incluindo o semiárido), as precipitações atmosféricas ocorrem sob as três modalidades presentes nesta região térmica do mundo: chuva, nevoeiro e orvalho. Ocorrida a precipitação sob forma de chuva, parte da água se infiltra no solo, formando um primeiro lençol, mais raso, denominado lençol freático, e as acumulações subterrâneas propriamente ditas, em camadas mais profundas, chamadas de aquíferos.

Figura PI.1 – Água: elemento natural que compõe o potencial ecológico na teoria geossistêmica

Fonte: elaborado por: Eduardo Gabriel Alves Palma (nov. 2016)

Sem a água seria impossível estabelecer as condições necessárias para a existência das espécies ou garantir as condições essenciais à manutenção da vida humana. Esses três pontos iniciais sobre a água compõem o que a teoria geossistêmica chama de potencial ecológico, ou seja, aquele que se dispõe no meio natural para o desenvolvimento da vida. Portanto, seria essa a configuração ecológica e o potencial de exploração biológica da água (aspectos químicos, físicos e biológicos).

Quando observada ação antrópica, a água adquire inúmeras facetas, e seu uso para os grupos sociais humanos se torna múltiplo, caracterizando esse composto inorgânico como um dos mais importantes para a humanidade, conforme representação da Figura PI.2.

Já quando se observa o aspecto legal, portanto, do ponto de vista do direito, podemos falar sobre duas perspectivas relevantes para a análise. A água pode ser considerada um *direito de propriedade*, como ocorre em algumas regiões do mundo e de forma específica em países como os Estados Unidos e Chile, ou um *bem público* de uso comum a toda a sociedade (tendência

reforçada com a atual orientação da ONU de torná-la um direito humano), como acontece com o Brasil (embora o atual marco regulatório prescinde de maiores regulamentos e instruções normativas quanto a essa posição, por causa das ambivalências contidas no texto legal e nas interpretações jurídicas daí derivadas).

Figura PI.2 – Usos das águas e as visões dos grupos sociais contemporâneos

Fonte: elaborado por Eduardo Gabriel Alves Palma (nov. 2016)

Porque o ser humano necessita de água em quantidade e qualidade suficientes para sua sobrevivência e desenvolvimento, trata-se de um direito (caso a orientação atual seja elevada à categoria de acordo internacional com aspecto vinculante a legislações dos Estados nacionais). A sua falta gera subnutrição, causa doenças, desencadeia epidemias e provoca mortes por meio de bactérias e vírus que se disseminam por meio da veiculação hídrica, como o vírus da cólera, por exemplo. É exatamente por isso que, em situação de escassez, a utilização da água para o abastecimento humano e dessedentação animal tem prioridade sobre qualquer outro tipo de uso, conforme a lei brasileira das águas determina.

De uma maneira geral, poderíamos identificar duas vertentes de raciocínio que permeiam a produção intelectual acerca das águas. De um lado, aquelas que se utilizam do "recurso natural" – expressão de viés econômico, que remete ao raciocínio de meio ambiente e água como insumo para a reprodução do capital, portanto uma *commodity*. De outro lado, a vertente que se

utiliza do "patrimônio natural" – expressão de viés ambiental/geográfico, que remete ao raciocínio de meio ambiente e água como um bem (patrimônio nacional) e que, portanto, precisa ser visto como "gasto social", incorporado ao imaginário coletivo das pessoas como um bem público, de todos e para todos, que precisa ser preservado para as atuais e futuras gerações, reforçando o que já consta na Política Nacional de Recursos Hídricos.

Uma questão importante sobre a disposição dos recursos hídricos que precisa ser destacada é que a água bruta está disposta na natureza sem qualquer compromisso com volumes e formas regulares em sua distribuição no espaço e no tempo, ou mesmo de acordo com as necessidades do homem. Ela pode faltar onde mais dela se necessita, ao mesmo tempo que pode apresentar-se em excesso em regiões onde a demanda não chegua a ser apreciável. A partir da escolha de unidade territorial adequada, a gestão da água deve ser incorporada em um processo mais amplo de gestão ambiental integrada, compreendida como a gestão de abordagem ecossistêmica, na qual o desafio é realizar a transição demográfica, econômica, social e ambiental rumo a um equilíbrio durável (Holling, 1995). A gestão integrada leva em conta, portanto, as interações sistêmicas do meio ambiente, buscando respostas e soluções para problemas específicos (Quadro PI.1).

Quadro PI.1 – Diferença entre gestão tradicional e gestão integrada

| Gestão tradicional | Gestão integrada |
|---|---|
| Tomada de decisão no nível superior | Participação em diferentes níveis |
| Centralizada, linear | Descentralizada, retroalimentação |
| Aversão a riscos | Admite riscos |
| Decisões finalistas | Aceitar revisar/revisitar e admite erros |
| Visão impositiva | Visões compartilhadas |
| Limites administrativos | Além dos limites administrativos |
| Ator individual | Parcerias |

Fonte: Magalhães Júnior (apud Holling, 1995).

A gestão da água envolve uma gradual materialização de ações associada ao estabelecimento de metas e objetivos, à definição de padrões ou indicadores de referência, à formulação de políticas e planos, à elaboração de projetos de execução e, finalmente, à operacionalização de intervenções (Lanna,

1995). Ao longo dessas etapas estão presentes valores humanos que definem escolhas e critérios de decisão.

De uma maneira geral, os valores envolvem um conjunto de condicionantes sociais e motivações básicas que lastreiam o comportamento do homem. Quatro tipos principais de valores são considerados em relação às águas: valor de uso – derivado do uso do ambiente como recursos para promover o bem-estar da sociedade; valor de opção de uso – derivado do uso potencial do ambiente para promover o bem-estar da sociedade; valor de existência – estabelecido pela sociedade pela simples existência de um bem ambiental, ou seja, é baseado em uma situação de não uso do recurso; valor intrínseco – intrinsecamente associado ao ambiente, estabelecido por motivações éticas e morais que atribuem direitos a todos os elementos ambientais.

Esses valores estão associados, no âmbito local, à forma de organização dos grupos sociais, seus hábitos, costumes, forma de organização de funções administrativas, tecnológicas, de produção de alimentos, produção de bens, defesa e reprodução da vida. Em alguns casos, os contatos entre grupos sociais distintos ampliam a percepção de potencialidade de uso das águas, ora adquirindo novos hábitos e costumes, hora ressignificando o valor simbólico e o valor para a produção de bens. Quando tomamos exemplos dos mais diversos, percebe-se a amplitude da dimensão que as águas assumem nas sociedades ameríndias, africanas, mediterrâneas e asiáticas.

Aprofunda-se, portanto, o conflito de interesses entre os usos sociais da água, a produção de energia e os demais usos, entre grandes e pequenos consumidores, no meio urbano e rural. Há "pressões diretas e indiretas do grande capital pela mercantilização da água, transformando-a numa mercadoria que tende a ser controlada internacionalmente, por meios financeiros e técnicos" (Pedrão, 2003, p.453). Nesse cenário, organizações internacionais, ONGs e meios nacionais de comunicação transmitem um discurso que pressiona nessa direção, apoiando sua legitimidade na perda de capacidade do Estado nacional para alcançar uma gestão suficiente do tema e em princípios de racionalidade que se estabelecem no plano internacional. Há, portanto, um problema de representação dos interesses envolvidos no tema, que se manifesta nos níveis econômico e político.

Portanto, para regular tantos interesses difusos, é necessário que o processo de gestão ambiental e dos recursos hídricos seja um conjunto de atividades voltadas à formulação de princípios, diretrizes e sistemas gerenciais

para tomada de decisão, com o objetivo final de promover o uso, proteção, conservação e monitoramento do patrimônio natural e socioeconômico em determinado espaço, visando atingir o desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, a Política Ambiental e dos Recursos Hídricos constitui bases normativas, pautadas em princípios universais incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro a partir de acordos internacionais, que possuem papel vinculante ao ordenamento nacional, adotado pelo Estado brasileiro com obrigações com a comunidade internacional, por meio de instrumentos legais criados para oferecer princípios doutrinários que regulam, normatizam e aplicam instrumentos de execução com capacidade de orientar o uso, o controle e a promoção da efetiva proteção e conservação do patrimônio natural (ecossistemas, biota, recursos hídricos).

Entretanto, na prática, o controle da água por parte dos grandes proprietários foi obtido por meio de investimentos públicos, em obras, em pesquisas e na viabilização de infraestrutura que serviu a uma modernização concentradora. Daí a necessidade de que os usos de água sejam efetivamente regulados, observando o mecanismo de preços praticados e, ao mesmo tempo, a insuficiência do estabelecimento dos preços para regular um bem monopolizado, considerado um bem público.

O estabelecimento de preços pela água e suas respectivas tarifas oriundas dos diversos serviços por elas derivados pode ser uma decisão da sociedade que tenha a consequência de deter usos monopolistas herdados do controle patrimonial da terra ou que, simplesmente, transforme a água em mercadoria controlada por interesses internacionais. Esta é a encruzilhada civilizatória na qual estamos colocados, sobretudo em locais onde cada vez mais a dificuldade de obter água em quantidade e qualidade satisfatórias tem preocupado os especialistas do setor e agentes públicos.

A partir das orientações dispostas pela política ambiental e dos recursos hídricos, o processo de planejamento ambiental, pautado na obtenção de informações e definição de metas, objetivos, estratégias de ação, projetos, atividades, ações, sistemas de monitoramento e avaliação visa organizar as atividades socioeconômicas e conservacionistas a desenvolver em determinado espaço, respeitando suas particularidades naturais e ecológicas.

Diante dessa complexidade ambiental e social, no Brasil, o movimento em torno das discussões de governança da água começa a ganhar atenção com os comitês de bacias hidrográficas, que surgem entre os anos de 1980 e

1990, em um período de mudanças políticas no país: fim da ditadura militar e o processo da transição democrática. Inicialmente estes comitês possuíam apenas a participação do ente estatal, passando a ter uma estrutura tripartite apenas com a promulgação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), pela Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997. No Art. 1º afirma-se que a Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: I – a água é um bem de domínio público; II – a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; III – em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; IV – a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; V – a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; VI – a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades (Brasil, 1997).

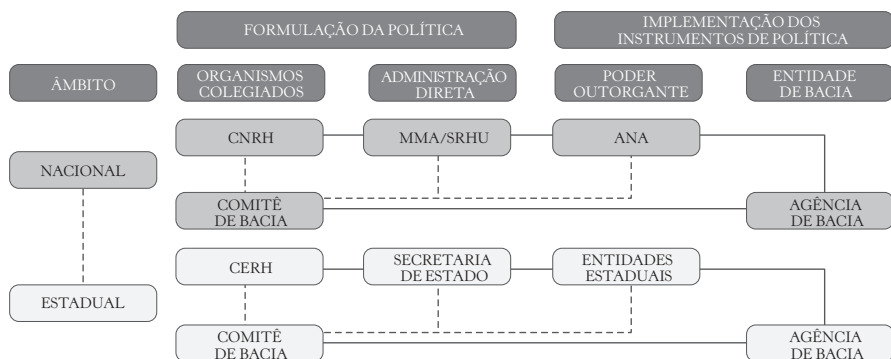
Como a diversidade de interesses em relação ao uso da água, a distribuição desigual e o uso inadequado têm gerado conflitos e ameaçado a garantia desse recurso, os comitês de bacias hidrográficas (CBH) integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Eles são órgãos colegiados que emitem pareceres, estabelecem resoluções e tomam decisões. A composição tripartite entre poder do Estado, usuários do setor privado e das comunidades civis tem por escopo democratizar as discussões e gerenciar os conflitos na disputa pelo uso das águas.

Assim, o Art. 38 da Lei 9.433/1997 diz que compete aos comitês de bacia hidrográfica, no âmbito de sua área de atuação: I – promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; II – arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; III – aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; IV – acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; V – propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamento de pouca expressão, para efeito de isenção de obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; VI – estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso dos recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; VII – (vetado); VIII – (vetado); IX – estabelecer critérios

e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo (ibidem). A partir daí, instaurou-se uma nova fase para o planejamento e a gestão dos recursos hídricos no Brasil, permitindo perspectivas e possibilidades de construção para novas relações entre Estado, usuários e sociedade civil (ibidem).

A intrudução da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) exige a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos, que deve consolidar na forma de diretrizes condutoras o estabelecimento das ações programáticas e dos programas para alcançar os objetivos estabelecidos na Lei Federal nº 9433/1997. Para sua elaboração, o plano deve atender o previsto na Resolução nº 145/2012 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, respeitando o processo participativo e ser conduzido obedecendo o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (Singreh), que se estrutura no âmbito nacional, estadual e distrital.

O organograma que representa o Singreh (Figura PI.3) mostra a necessidade de articulação entre os órgãos responsáveis pelas políticas e aqueles responsáveis pela introdução dos instrumentos de política nos âmbitos nacional, dos estados e Distrito Federal. Também fica expresso que na base, nos espaços tanto da União quanto dos estados e Distrito Federal, estão os comitês de bacias hidrográficas e suas agências de bacias (onde já implantadas), que são componentes de sustentação do Singreh e fundamentais para a efetivação da PNRH.

Figura PI.3 – Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (Singreh)

Fonte: Ministério do Meio Ambiente (MMA). Disponível em: http://www.mma.gov.br/agua/recursos-hidricos/sistema-nacional-de-gerenciamento-de-recursos-hidricos. Acesso em: 3 ago. 2015

Em novembro de 1998 ocorreu a primeira reunião do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, na qual se elaboram portarias, resoluções e moções. Foram então realizadas as discussões sobre o arranjo institucional para abordagem dos recursos hídricos, tendo em vista o caráter executivo e de regulação que motivou a criação das agências reguladoras, entre as quais a Agência Nacional de Águas (ANA) pela Lei Federal nº 9984/2000 (Brasil, 2000c), autarquia do Ministério do Meio Ambiente instalada em dezembro desse mesmo ano, em vista do Decreto nº 3692/2000. Tudo isso acontece num momento em que a gestão das águas adquire um caráter menos centralizador e mais participativo, ampliando o poder para os níveis regionais e locais de governo, ampliando a participação de usuários, sociedade civil organizada e outros sujeitos.

O processo de estabelecimento do Singreh vem sendo desenvolvido progressivamente no país, com a introdução dos colegiados estaduais de gerenciamento de recursos hídricos e comitês de bacias hidrográficas em rios de domínio dos estados (CBH estaduais) e em rios de domínio da União (CBH interestaduais).

Como veremos, nos seus aspectos econômicos, políticos, organizacionais e institucionais, a governança territorial da água e do meio ambiente, por meio dos CBHs, envolve diferentes atividades de serviços ambientais e atores sociais e econômicos, que se articulam na complexa governança territorial da *cadeia produtiva da água*. Diante da complexidade da governança dos recursos hídricos nos seus aspectos políticos, organizacionais e institucionais, consideramos que a especificidade da cadeia produtiva da água está relacionada aos setores de serviços e controles ambientais das atividades públicas relacionadas à produção do "hidroterritório" das bacias hidrográficas (Palma, 2017), entre as quais à captação de água, ao tratamento de esgoto e à gestão de resíduos e descontaminação. Segundo essa classificação da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) (Seção E), a captação de água compreende o tratamento e distribuição de água, seja por uma rede permanente de tubulações e dutos (instalações de infraestrutura) ou por outras formas de distribuição (Divisão 36). A gestão de redes de esgoto compreende a coleta e o tratamento (Divisão 37). Além dessas atividades, estão aquelas relacionadas à gestão de resíduos de todos os tipos (Divisão 38) e as atividades de descontaminação do solo, de águas subterrâneas e superficiais, de edificações contaminadas e de áreas de mineração (Divisão 39).

Nessa perspectiva socioambiental, a principal modalidade para a governança e o planejamento de recursos hídricos é, portanto, a bacia hidrográfica, na sua forma organizada de "hidroterritório" (ibidem). As organizações das atividades produtivas, dos espaços de conservação ambiental, dos equipamentos e de suas tendências devem considerar a bacia hidrográfica como unidade específica de ordenamento territorial e de ações de regulação. No Brasil, quase todos os setores sociais envolvidos nos territórios das águas participam da governança e do planejamento da bacia hidrográfica. Nesse contexto, os conflitos são ferramentas importantes para o desenvolvimento e as inovações das relações sociais, como indutores da negociação e do diálogo entre as partes envolvidas. Dessa forma, a Lei 9.433/1997 tornou-se instrumento que estimula a introdução da governança na gestão das bacias hidrográficas, reconhecendo que planejamento e gestão não são medidas apenas técnicas, mas essencialmente políticas. Dentro dessa perspectiva de governança da água e do meio ambiente, os comitês de bacias hidrográficas assumem crescente importância no país, à medida que aumentam os efeitos da degradação ambiental sobre a disponibilidade de recursos hídricos (Mauro et al., 2017).

Portanto, o estudo de monitoração e a gestão integrada da bacia hidrográfica são complementares, pois a opção da administração dos recursos hídricos, enfocando apenas a água em todas as suas fases, meteórica, superficial e subterrânea, é muito importante e aparentemente a mais simples de executar (Lanna, 1995). Todavia, a bacia hidrográfica como unidade de gestão também contém outros elementos que interferem no ciclo natural da água, como as atividades antrópicas, que sofrem interferências distintas não só pelos diferentes agentes que atuam na bacia, como também pelas alterações dos sistemas de produção no tempo.

O quadro geral da situação hídrica no Brasil leva a refletir sobre o significado estratégico da disponibilidade hídrica e de como ela corresponde a essa pressão social sobre os usos da água. Segundo Pedrão (2003, p.454), tal pressão, no Brasil, cresce mais que nos demais países latino-americanos, além de conter sempre um componente de demanda reprimida, proporcional ao atraso no crescimento do produto social e à elevada participação da energia hidrelétrica no balanço energético do país.

Ao considerar as múltiplas variáveis antrópicas na avaliação, no planejamento e na gestão dos recursos hídricos, eles se tornam tarefas demasiadamente complexas por exigirem a adoção de modelos capazes de prever

os impactos dessas atividades a curto, médio e longo prazo, necessitando de estratégias de planejamento e controle mais eficazes, o que requer uma modalidade de "governança pública tripartite" (Pires, 2017), discussão que retomaremos adiante.

Assim, torna-se imprescindível a elaboração de diagnósticos ou, numa visão mais avançada, de um processo de avaliação integrada, proposição de Tucci e Mendes (2006), que pressupõe que a etapa de diagnóstico vai muito além da simples descrição dos elementos que compõem o sistema bacia hidrográfica, exigindo que se estabeleçam relações coerentes entre os elementos para que, assim, os problemas possam ser melhor entendidos e mais eficientemente solucionados.

Nesse sentido, o processo de gerenciamento de bacia hidrográfica fornece instrumentos capazes de orientar o poder público e a sociedade na utilização e monitoramento dos recursos ambientais, sejam eles naturais ou antrópicos, no âmbito de uma bacia hidrográfica, sempre com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável. Nos estudos, "a adoção de bacias hidrográficas como unidades de planejamento e gestão dos recursos hídricos aponta algumas vantagens e desvantagens" (Lanna, 1995). Entre as vantagens está o fato de a rede de drenagem de uma bacia ser capaz de indicar relações de causa-efeito, especialmente quando envolvem o meio hídrico. A desvantagem é que, nem sempre, os limites municipais e estaduais respeitam os divisores da bacia, fazendo com que existam duas unidades de planejamento: uma unidade ambiental (*limite físico*) e uma unidade territorial (*limite político*), e esta última constitui a unidade oficial. Portanto, o desafio para a gestão pública é conciliar a execução da política das águas nas duas unidades territoriais apontadas, de maneira a coordenar, planejar e executar as ações da conservação do patrimônio ambiental e hídrico com as crescentes demandas pelo seu uso por meio do parlamento das águas, por meio da governança tripartite dos comitês de bacias.

## Territórios e governanças nos comitês de bacias

Com relação aos territórios coordenados pelos CBHs estudados, os dados econômicos indicam desigualdade entre os três estados, bem como entre os municípios participantes dessas estruturas de governança. Entre os

municípios que participam dos CBHs, os resultados mostraram que os PIBs *per capita* em 2014 são menores nos territórios do Rio Paraguaçu e São Francisco, na média R$ 9.944,00 e R$ 18.010,00, respectivamente.

Essa dinâmica da desigualdade econômica é bem mais evidente no mercado de trabalho, com alta formalização das relações de trabalho nos territórios do CBH dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (CBH PCJ) e alta informalidade nos territórios dos CBHS dos rios Paraguaçu e São Francisco. Os resultados mostram que, apesar da ampliação e dos avanços da formalização do assalariamento nesses territórios, a regulação da *relação salarial local* nesses territórios *é precoce e incompleta*, mas também *precária*, *flexível*, *parcial* e *limitada*.

Por sua vez, os dados sobre a dinâmica social revelam o crescimento das organizações associativas nos quatro comitês estudados. Predominam as de defesa dos direitos sociais, seguidas pelas religiosas e pelas sindicais. Os municípios participantes do CBH Paraguaçu (BA) são a exceção. Neste último caso, as religiosas lideraram seguidas pelas de defesa dos direitos sociais e pelas sindicais. O crescimento do número de organizações associativas indica a diversidade de interesses que nascem da sociedade civil e que, em diferentes graus, está representada nos comitês.

De maneira geral, as organizações associativas de defesa dos direitos sociais, as religiosas e as sindicais apresentam os maiores números e abrangem mais cidades do que as demais. Já as organizações associativas políticas são poucas e, via de regra, se localizam em poucas cidades, geralmente naquelas com maior peso econômico.

A estrutura do gasto público municipal nos territórios dos CBH é rígida, quase inflexível. Registra-se um elevado percentual do gasto social (GS) em relação aos gastos políticos (GPs) e aos gastos econômicos (GEs), desde já indicando uma pequena capacidade de financiamento indutor dos municípios para estimular o desenvolvimento econômico local. Mesmo quando o partido do município tenha relação com o governo estadual ou federal, o GE é pouco articulado institucionalmente de forma sistemática com as políticas públicas de desenvolvimento das esferas federal e estadual.

A dinâmica dos partidos políticos e sua influência na estrutura das despesas públicas nos municípios dos comitês de bacias revela contextos distintos. O quadro político partidário geral desses comitês revela predominância marcante dos partidos conservadores situados à direita e ao centro do espectro

ideológico como o PFL/DEM, PMDB, PSDB, PTB, PDT etc. Essa situação segue uma tendência histórica de longo prazo na política brasileira no âmbito local. A partir da conquista dos governos municipais, seja individualmente ou por meio de coligações, esses partidos conservadores vão se fortalecendo e galgando posições na política estadual e nacional.

Os três partidos políticos com melhor posição em termos de número de mandatos (PLF/DEM, PMDB e PSDB) venceram 42,7% do total de mandatos disputados durante o período da pesquisa. Se acrescentarmos mais outros dois (PTB e PDT) com maior desempenho nas eleições, esses cinco partidos representam, juntos, mais de dois terços do total de mandatos (56,7%).

Entretanto, os partidos situados mais à esquerda, como o PT e o PCdoB, começam a fazer parte da cena política nesses municípios, conquistando um número expressivo de mandatos, se considerarmos o ambiente político sempre refratário aos interesses oligárquicos sempre predominantes nessas localidades. Ao longo dos quatro períodos, PT e PCdoB conquistaram, juntos, 11,34% dos mandatos totais disputados.

No âmbito dos territórios dos comitês analisados, como veremos nos capítulos seguintes, o quadro político partidário é ainda mais favorável aos partidos conservadores.

Outro fato a ser destacado diz respeito à crescente pulverização partidária, principalmente nos dois últimos períodos eleitorais. A pulverização de partidos políticos tem consequências dramáticas para as políticas públicas em todas as esferas de governo, particularmente a política de desenvolvimento regional, qualquer que seja seu formato ou instrumentos, como as modalidades de governança objeto da pesquisa. Por uma questão de princípio ou por determinação legal, as políticas públicas requerem compartilhamento entre as esferas de poder e a sociedade civil, como previstas na constituição dos comitês de bacias hidrográficas. Entretanto, os partidos situados mais ao centro ou à direita têm enorme resistência em repartir o poder com outros atores legalmente indicados para tomar assento nessas estruturas de governança construída.

Embora os mecanismos institucionais concebidos para operacionalizar as políticas públicas, como as estruturas de governança, pressuponham relações harmônicas entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e confluência programática entre essas esferas e os demais atores, na fase de execução dessas políticas passam a vigorar exclusivamente os interesses

políticos partidários imediatos. Quando não há um alinhamento político/ideológico entre os partidos nas três esferas de governo, quase sempre a confluência programática pretendida pelas políticas públicas deixa de existir, ocasionando sérios prejuízos para a administração pública e para sociedade em geral. Perde-se todo o esforço técnico despendido durante a elaboração de planos e programas de governo, o que provoca efeitos deletérios nas políticas públicas, comprometendo os objetivos buscados pelo planejamento público.

Em vista da situação descrita neste livro, a dinâmica dos gastos econômicos dos municípios que compõem os comitês de bacias governados pelos partidos mais à esquerda, como o PT e o PCdoB, se caracteriza pelo movimento assim descrito: doze situações nas quais esses partidos realizaram maior gasto econômico que seus congêneres situados ao centro e à direita do espectro ideológico; onze situações em que o gasto econômico foi menor que seus opositores. É uma situação de quase igualdade entre os percentuais.

Em vistas dos dados analisados, pode-se concluir que a alternância de vários partidos no poder executivo local não conduz à alteração no perfil dos gastos municipais. As ações dos executivos municipais concretizadas no tipo de gastos classificados como econômicos não obedece a determinantes de cunho ideológico, mas segue determinantes de outra natureza. Mais que isso, a pequena taxa de renovação política local, com poucos partidos de esquerda à frente dos governos locais, não foi suficiente para modificar a prática política tradicional que ainda predomina na política local.

Além do mais, a crescente pulverização das siglas partidárias de cunho ideológico essencialmente conservador não transforma o sistema político nacional. Ao contrário, parece indicar que as novas siglas partidárias são criadas para servir aos grupos políticos hegemônicos e acomodar interesses políticos de oligarquias locais. A visão conservadora tão marcante na política local não foi alterada em sua substância, mesmo quando os partidos situados mais à esquerda do espectro político assumiram o poder local.

Esses resultados revelam que a capacidade de governança ambiental e das águas nos territórios de cada comitê de bacia hidrográfica está totalmente dependente dos contextos econômicos, sociais, políticos, organizacionais e institucionais. Isto é, os quatro CBHs estão ancorados em territórios desiguais, estruturados de acordo com a dinâmica da correlação de forças da representação da participação dos agentes econômicos, com desafios específicos na gestão das *suas* águas, para os quais eles são demandados.

Nesses contextos territoriais distintos, detalhados nos capítulos desta parte do livro, os níveis de representação dos agentes econômicos e sociais nos CBHs – Estado, setor privado e sociedade civil – são distintos nos três estados. Entre os quatro CBHs analisados, o CBH Paraguaçu é o único que apresenta uma estrutura de participação tipicamente tripartite: 33,3%. Nos demais, a participação do Estado é hegemônica no CBH PCJ (68%) e bem reduzida no CBH São Francisco (32%). As organizações patronais têm a maior participação no CBH São Francisco (39%) e a menor no CBH PCJ (17%). Com relação às organizações laborais e da sociedade civil não patronal, a maior participação se dá no CBH Paraguaçu (33%), seguida do CBH São Francisco (29%). O CBH PCJ apresenta a menor participação da sociedade civil (17%). Esses resultados diferenciados se expressam nos conflitos de temas e problemas tratados nas plenárias dos comitês, que envolvem os usuários de água das atividades econômicas com o consumo das sociedades locais e regionais.

Os resultados apresentados demonstram que a constituição de CBHs no Brasil vem possibilitando a democracia participativa dos agentes da sociedade civil nas novas estratégias de planejamento da interiorização do desenvolvimento territorial sustentável, democrático e participativo, fortalecendo a descentralização relativa do Estado brasileiro em direção à construção de novas escalas territoriais supralocais e municipais.

Os CBHs se reúnem regularmente e as reuniões plenárias são geralmente representadas pelos setores mais interessados e organizados. Em todos os estados, a governança dos conselhos estaduais do meio ambiente se sobrepõe ao CBH, mas cada um tem autonomia própria e limites institucionais estabelecidos para atuação. Dos três comitês analisados, o CBH dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí é o mais atuante, seguido dos CBHs dos rios São Francisco, Araguari e Paraguaçu.

Os estudos de casos apresentados nesta primeira parte do livro mostram que o debate da disputa pelos usos da água e a favor da água como um bem comum, diferente de um bem público e privado, geralmente conduz a conflitos de interpretações e de interesses de grupos nas plenárias dos comitês, em várias direções. Os desentendimentos são frequentes nos debates da ampliação necessária das zonas dos CBH para além das áreas das bacias, da importância do papel das agências dos recursos hídricos, da composição do conselho nacional, dos conselhos estaduais e dos subcomitês de bacias; das

águas subterrâneas entre os estados da Federação e a União; dos desafios da regulação das licenças de outorga entre os agentes produtores de energia, da agricultura irrigada e do turismo; da falta de diálogo e da baixa capacidade administrativa dos municípios para participar da coordenação da governança ambiental nos CBH.

Os resultados confirmam que, apesar dos avanços do ambiente organizacional e institucional em relação às demais modalidades de governança territorial no país, a falta de uma governança democrática e tripartite estruturada é consequência de algumas fragilidades políticas nos comitês de bacias hidrográficas. Elas decorrem do descumprimento de suas responsabilidades por falta de apoio governamental, de capacitação profissional e de engajamento dos seus componentes, ou mesmo por subserviência do comitê a interesses dos governos estaduais ou de usuários do setor privado.

Quadro PI.2 – Avaliação dos princípios de governança territorial – Boas práticas

| **Comitês de bacias hidrográficas (CBH), 2010-2016** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Princípios de governança territorial** | **CBH rios Piracicaba, Capivari, Jundiaí** | **CBH Rio Araguari** | **CBH Rio Paraguaçu** | **CBH Rio São Francisco** |
| Foco | alta (5) | média (3) | média-alta (4) | alta (5) |
| Mecanismos | 5 | média 3 | 4 | 5 |
| Transparência | 5 | baixa 1 | média (3) | 5 |
| Participação | média (3) | média-baixa 4 | 3 | média-alta (4) |
| Representatividade | 3 | média-baixa 2 | 3 | 4 |
| *Accountability* | 5 | média-baixa 2 | média-baixa (2) | 4 |
| Coerência | 3 | média-baixa 2 | 3 | 4 |
| Confiança | 5 | média-baixa 2 | 3 | 4 |
| Subsidiariedade | média-alta (4) | média-baixa 2 | 4 | alta (5) |
| Autonomia | 3 | média 3 | 3 | 4 |
| Média final | média-alta (4,1) | média (2,7) | média (3,2) | média-alta (4,4) |

Fonte: Pires (2014a)

Nota: baixa (1), média-baixa (2), média (3), média-alta (4), alta (5)

Como demonstrado no Quadro PI.2, a avaliação subjetiva de percepção dos autores dos princípios básicos de boas práticas que norteiam a governança territorial nos comitês de bacias hidrográficas analisados foi considerada média nos CBHs dos rios Araguari (MG) e Paraguaçu (BA) e média-alta nos CBHs do Rio São Francisco (BA) e dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (SP).

Em geral, os comitês apresentam boa estruturação de múltiplas ações e programas direcionados à governança ambiental. Entretanto, nos CBH dos rios Araguari e Paraguaçu a percepção da representatividade, coerência e confiança das ações é média-baixa, e ainda existem inúmeros e crescentes conflitos por falta de diálogo horizontal entre os atores, baixa capacidade de resposta e ausência de integração entre os múltiplos atores e instituições, entre outros problemas que serão detalhados nos capítulos seguintes.

# 1
# Territórios e governanças nos comitês de bacias hidrográficas

*Elson Luciano Silva Pires*
*Eugênio Lima Mendes*
*Wilson B. Figueiredo Filho*
*Bruno Zucherato*

## Introdução

Este capítulo faz uma comparação das dinâmicas de territórios e governanças de quatro comitês de bacias hidrográficas, interrogando se tal lógica espacial de regulação coletiva constitui elemento inovador nas políticas públicas nos respectivos estados (SP, MG, BA), com possibilidade de influenciar as estratégias de planejamento do desenvolvimento territorial sustentável, democrático e participativo. O capítulo está estruturado em quatro seções. Na primeira, a estrutura e dinâmica socioeconômica dos territórios dos comitês de bacias. Na segunda, a estrutura e dinâmica das organizações da sociedade civil e das despesas das prefeituras municipais. Na terceira, as dimensões dos serviços ambientais dos territórios dos CBH. Na quarta, a composição social da governança dos CBHs analisados. Na quinta, a introdução da cobrança e a criação da Agência Nacional de Águas. Por último, as principais conclusões.

## Estrutura e dinâmica socioeconômica dos territórios dos CBHs

### A mobilização do território construído

Para a análise dos territórios mobilizados nos comitês das bacias hidrográficas, foi necessário fazer uma separação teórica e conceitual de "território dado" (território banal) e "território construído" (território usado), o primeiro como um agrupamento de todos os municípios que compõem o entorno das bacias hidrográficas e o segundo como os municípios das bacias que participam dos comitês. Portanto, para centrar as análises nos territórios construídos e mobilizados para a defesa dos seus interesses, foram selecionados apenas os municípios que possuem assento nas plenárias dos comitês, titulares e/ou suplentes.

Com base nesse raciocínio, na bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (PCJ), que abrange 68 municípios, foram selecionados para as análises seguintes os dezenove municípios titulares e dezesseis suplentes que participaram das reuniões dos comitês. Nesse caso, apenas os municípios de Campinas, Piracicaba e Sapucaí-Mirim não dividem a suplência com outro município. Na bacia hidrográfica do Rio Araguari, no Triângulo Mineiro e Alto Parnaíba, de um total de vinte municípios, foram selecionados nove titulares e três suplentes. No estado da Bahia, na bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu, de um total de 86 municípios foram selecionados apenas oito titulares e oito suplentes, enquanto na bacia hidrográfica do Rio São Francisco, de um total de 507 municípios, foram selecionados, também, apenas oito municípios titulares e oito suplentes. Essas informações mostram diferenças no poder e na representação dos territórios na governança dos recursos hídricos.

### A estrutura hierárquica das redes socioespaciais e político-administrativas dos territórios dos CBHs

A área de estudo dos quatro comitês de bacias hidrográficas indica a participação de municípios de sete estados (Alagoas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, São Paulo e Sergipe) mais o Distrito Federal. A

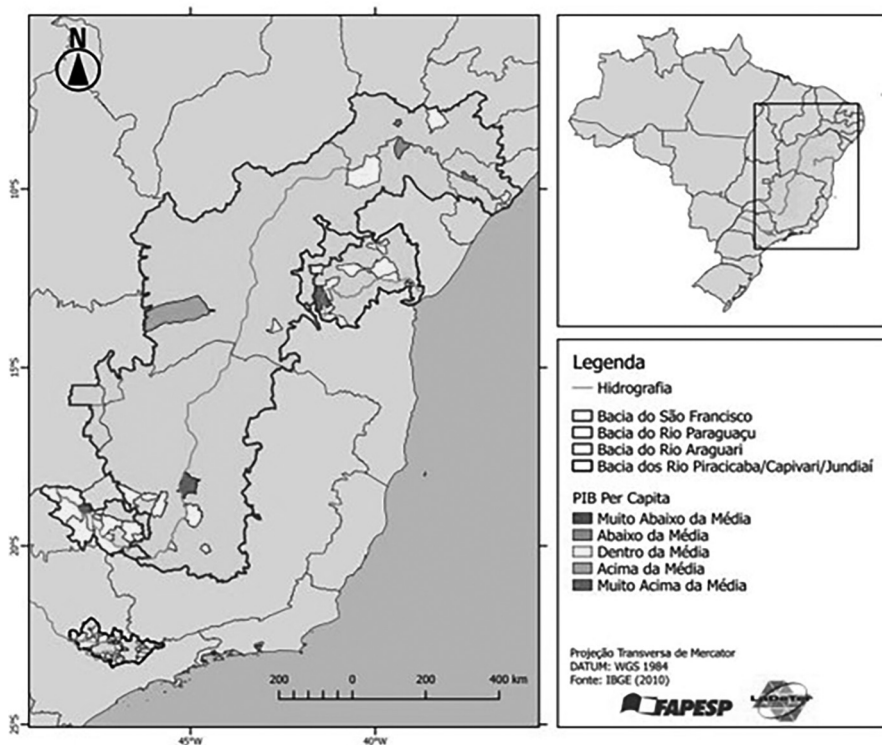
extensão da área total varia entre as latitudes 7° 4' 48" S e 23° 45' 0" S, ou seja, completamente na zona intertropical sul, e no sentido longitudinal a área se localiza entre as coordenadas 48° 42' 36" W e 35° 42' 36" W, o que a localiza no quadrante Oeste brasileiro e, portanto, mais próximo de sua área litorânea.

A soma das áreas das quatro bacias corresponde a 10% de todo o território brasileiro, com uma extensão de 842.000 km$^2$ e um total de 663 municípios, dos quais doze estão sobrepostos, possuem seu território localizado em mais de uma das bacias estudadas. Para os objetivos deste estudo, foram considerados apenas os municípios que têm assento nas plenárias dos comitês de bacias, sejam titulares e/ou suplentes, partindo do entendimento de que são de fato os municípios que compõem os territórios de governança em questão. Assim, foram elencados 67 municípios para elaboração de um mapa representando o valor do PIB *per capita*, com a finalidade de mostrar o alcance da distribuição dessa variável entre os municípios representantes dos comitês, conforme indicado no Mapa 1.1.

Conforme é possível observar, de maneira geral, a maior parte dos municípios apresentou valores do PIB *per capita* próximos à média do comitê de bacia à qual pertencem, com exceção de um ou outro município que apresentou valores destoantes tanto para mais quanto para menos.

No território do Comitê da Bacia do Rio São Francisco, entre os municípios que apresentam maior PIB *per capita* destaca-se o município de Três Marias (BA), seguido de Correntina (BA), ambos com valores bem acima do valor da média dos demais municípios. Entre os municípios com os PIBs *per capita* mais baixos estão Terra Nova (PE), Pão de Açúcar (AL) e Abaré (BA). Nesse comitê, as medidas da forma de distribuição dos histogramas dos valores do PIB *per capita* mostram que tanto a sua curtose quanto a sua assimetria são positivas, com valores próximos a 1. Isso demonstra que a maior parte dos municípios apresentaram valores do PIB *per capita* tanto abaixo da média quanto da mediana, concentrando-se nos menores valores do histograma. O valor da curtose confirma essa heterogeneidade, mostrando que poucos municípios apresentam valores mais elevados do dado analisado.

Para os municípios do comitê do rio Paraguaçu, foi possível observar uma tendência muito parecida com a da bacia do Rio São Francisco. Em geral, os municípios apresentaram valores do PIB *per capita* dentro do intervalo do valor médio, com exceção do município de Mucugê (BA), que

Mapa 1.1 – Distribuição do PIB *per capita* dos municípios com assento nos comitês de bacias hidrográficas

Fonte: IBGE (2010)

apresentou um valor acima da média dos demais com um PIB *per capita* de mais de R$ 33.203,00 para o ano de 2010.

Quando analisados os parâmetros estatísticos de curtose e assimetria, é possível perceber claramente uma polarização do município de Mucugê no território do CBH Paraguaçu. Como o valor de seu PIB *per capita* é cerca do triplo do valor médio, os valores de curtose ficaram em torno de 9,8, o que mostra que está muito concentrada. Por sua vez, a assimetria mostrou uma tendência ainda maior do que a da bacia do Rio São Francisco, com um grande número de municípios com valores muito abaixo da média. Nesse caso, é possível perceber claramente uma grande heterogeneidade entre os municípios analisados, mostrando que Mucugê acaba tensionando o valor acima da média dos demais municípios. Esta configuração heterogênea acaba trazendo desafios para a governança do território do CBH Paraguaçu.

Para o território do CBH Rio Araguari, a tendência da distribuição do PIB *per capita* dos municípios que participam do comitê seguiu uma tendência semelhante à da bacia do Paraguaçu, mas com uma heterogeneidade um pouco menor. Nesse território, o município de Indianápolis apresentou um grande destaque no valor do PIB *per capita*, com um valor de pouco mais de R$ 100.000,00 para o ano de 2010. Esses valores mostram que o município possui um PIB *per capita* acima do dobro da média dos demais, o que acaba influenciando tanto as estatísticas de sua curtose como de sua assimetria, mais uma vez criando um gráfico de distribuição com maior concentração das unidades espaciais analisadas entre os valores menores e com um pico abrupto, evidenciando certa heterogeneidade na sua distribuição.

No território do CBH dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (PCJ), o PIB *per capita* também apresentou uma manifestação semelhante à dos demais territórios dos comitês analisados, mas as heterogeneidades observadas para os municípios desse comitê foram menores do que aquelas apresentadas. O município de Louveira (SP) apresentou valor do PIB *per capita* muito acima da média dos demais municípios, e os municípios de Jaguariúna (SP) e Extrema (MG) também se destacaram com valores acima da média. As estatísticas de distribuição dos valores obtidos em um histograma mostraram valores positivos para a curtose e para assimetria, demonstrando que poucos municípios influenciam a determinação da média e que a maior parte deles apresentaram valores menores do que a média, apesar de mais branda do que os demais territórios analisados. Ainda assim, o território do CBH PCJ apresenta uma grande heterogeneidade intraterritorial.

Entre os territórios analisados, o CBH São Francisco apresentou menor heterogeneidade, seguido pelo território do CBH Araguari, do CBH PCJ e, por último, do território do CBH Paraguaçu, que apresentou as maiores discrepâncias entre os valores dos PIBs municipais.

De maneira geral, esses resultados demonstram, no que se refere ao PIB *per capita*, que todos os CBHs analisados apresentam territórios heterogêneos, ou seja, são marcados pelas disparidades dos dados analisados, havendo em geral, em cada um deles, municípios que se destacam dos demais, provavelmente demonstrando algum tipo de poder econômico e uma maior influência nas decisões tomadas nos referidos comitês de bacias.

## O crescimento econômico e a estrutura produtiva

Os dados coletados reforçam a desigualdade econômica regional e municipal. A Tabela 1.1 mostra, tomando como critério o Produto Interno Bruto (PIB), que a economia paulista é quase três vezes maior que a mineira e quase oito vezes maior do que a baiana. Quando o critério é o PIB *per capita*, São Paulo é quase três vezes maior do que a Bahia e pouco menos que o dobro de Minas Gerais.

Tabela 1.1 – PIB, população e PIB *per capita* a preços correntes dos estados da Bahia, Minas Gerais e São Paulo (2014)

| **Estado** | **PIB (R$ 1.000,00)** | **População** | **PIB *per capita* (R$)** |
|---|---|---|---|
| BA | 223.929.970 | 15.126.371 | 14.803,95 |
| MG | 516.633.984 | 20.997.560 | 24.604,47 |
| SP | 1.858.196.055 | 44.035.304 | 42.197,87 |

Fonte: IBGE (2014)

Por sua vez, a Tabela 1.2 evidencia que o setor de serviços predomina nas três economias. O setor de serviços paulista é dez vezes maior que o setor de serviços baiano e quase quatro vezes o mineiro. O setor industrial paulista é quase duas vezes maior que o mineiro e quase oito vezes maior que o baiano. No setor agrícola, a situação é menos desigual, mas com predomínio de São Paulo.

Tabela 1.2 – Valor adicionado a preços correntes dos estados da Bahia, Minas Gerais e São Paulo (2014)

| **Estados** | **Valor adicionado (R$ 1.000,00)** | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Agropecuária | Indústria | Serviços | Adm. pública |
| BA | 15.483.990 | 41.143.350 | 99.338.760 | 40.236.740 |
| MG | 25.586.134 | 130.897.371 | 225.777.879 | 71.892.046 |
| SP | 27.335.096 | 341.738.687 | 1.032.873.124 | 150.925.990 |

Fonte: IBGE (2014)

No que se refere ao valor adicionado da administração pública, há uma inversão. O estado da Bahia com 17,96% do PIB, seguido de Minas Gerais com 13,91% e São Paulo com 8,12%, indício da maior dependência das economias baiana e mineira do setor público e do maior grau de diversificação e dinamismo da economia paulista.

A desigualdade se repete nos municípios que participam dos quatro CBHs analisados durante o período estudado (2002 a 2014). Conforme a Tabela 3, o maior PIB é do comitê paulista, seguido pelo mineiro e pelos baianos. Tomando o PIB *per capita* como critério, o CBH Piracicaba, Capivari, Jundiaí (PCJ, SP) está na frente com um PIB *per capita* quase cinco vezes maior que o CBH Paraguaçu (BA) que, por sua vez, apresenta um PIB *per capita* menor que o estadual. Vale destacar que no conjunto dos municípios que participam do comitê de bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu, a administração pública é responsável por 26,3% do valor adicionado, seguido pelo CBH São Francisco (BA) com 17%, Araguari com 17% e o PCJ com 6,7% (IBGE, 2014).

Tabela 1.3 – PIB, população e PIB *per capita* a preços correntes dos municípios membros (titulares e suplentes) dos comitês de bacias hidrográficas rios Araguari, Paraguaçu, Piracicaba-Capivari-Jundiaí e Rio São Francisco (2014)

| **CBHs** | **PIB (R$ 1.000,00)** | **População** | **PIB *per capita* (R$ 1,00)** |
|---|---|---|---|
| Araguari (MG) | 48.024.171 | 1.223.826 | 39.241,01 |
| Paraguaçu (BA) | 4.090.460 | 409.587 | 9.986,79 |
| PCJ (SP) | 222.924.267 | 4.209.349 | 52.959,32 |
| São Francisco (BA) | 17.268.127 | 867.858 | 19.897,41 |

Fonte: IBGE (2014)

A desigualdade se repete entre os municípios que participam dos CBHs, quer na comparação entre estados ou intraestados. Por exemplo, em São Paulo, Louveira apresenta um PIB *per capita* de R$ 216.016,70, enquanto Vargem apresenta R$ 10.228,15 (dados de 2014). Para comparar, os municípios de Mucugê e Várzea da Roça, na Bahia, participantes do comitê Paraguaçu, apresentam um PIB *per capita* de, respectivamente, R$ 34.606,90 e R$ 5.568,38.

## As relações de trabalho e a geração de emprego

Durante o período de 2000 a 2010, registou-se um crescimento significativo da participação das relações de trabalho assalariado com carteira assinada no território do CBH dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (10 pontos percentuais), atingindo em média 62,8% dos ocupados em 2010. O território do CBH do Rio Paraguaçu apresenta a maior taxa de crescimento desse segmento formal do mercado de trabalho (74,7%), decorrente do avanço das relações de produção capitalista nesse território.

Apesar do crescimento da valorização da formalização das relações de trabalho nos territórios do CBH do Rio Paraguaçu, em 2010, a participação dos assalariados com carteira assinada representava menos que um quarto dos ocupados (23%), bem abaixo da participação registrada no território do CBH do Rio São Francisco (39,4%).

Esse processo de crescente formalização da força de trabalho provoca uma redução da participação do assalariamento ilegal sem carteira de trabalho assinada, com destaque para os territórios do CBH PCJ do estado de São Paulo (-6,8 pontos percentuais) e de Araguari (-5,6 pontos percentuais). Nesses territórios, os sem carteira representavam em média 12,5% e 14,5% dos ocupados. Entretanto, nos territórios dos CBH do Rio Paraguaçu e São Francisco, apesar do crescimento da participação da formalização do trabalho assalariado com carteira assinada, a relação salarial local é precoce e precária, parcial e limitada. Respectivamente, os assalariados sem carteira assinada ainda representavam 28,6% e 23,5% do total dos ocupados nos dois territórios. Nessas condições, os assalariados ilegais funcionam como o principal exército de reserva dos empregadores nesses territórios.

Seguindo a dinâmica de crescimento da formalização dos assalariados, as ocupações informais de trabalho autônomo ou por conta própria também cresceram nos territórios dos CBHs do Rio Araguari (26,8%), PCJ (25,1%) e Rio São Francisco (14,2%), mas diminuem em termos absolutos no território do CBH do Rio Paraguaçu (-0,8%). Apesar do desempenho positivo, os ocupados por conta própria perderam um pouco da participação nos mercados regionais de trabalho, nos quatro territórios dos CBHs analisados, mas reafirmam a sua reprodução como trabalhadores autônomos não assalariados, em plena expansão do capitalismo nessas regiões. Em 2010, eles representavam

em média 22% do total dos ocupados nos territórios dos CBHs dos rios Paraguaçu e São Francisco, 21% no CBH Araguari e 18% no CBH PCJ.

Apesar dos avanços das relações capitalistas nas cidades e no campo, como no território do CBH do Rio Paraguaçu, ainda persiste um nicho de ocupados não remunerados e de trabalhadores na produção para o próprio consumo, atingindo em média 19,1% do total dos ocupados (29.611 trabalhadores). Trata-se de um conjunto de pessoas que trabalham na construção de edificações, estradas privativas, poços e outras benfeitorias para o próprio uso da unidade domiciliar, característica dessa região.

## Estrutura e dinâmica das organizações da sociedade civil

### Municípios do comitê de bacia hidrográfica do Rio Araguari (MG)

O número de organizações associativas nos doze municípios que participavam desse comitê passou de 251 (2002) para 273 (2014), um crescimento de 8,77%. As organizações associativas que mais cresceram foram as religiosas, que passaram de 51 (2002) para 69 (2014), crescimento de 35,30%, com presença em doze municípios, seguidas pelas de defesa dos direitos sociais, que passaram de 74 (2006) para 95 (2014), crescimento de 23,37%, abrangendo onze municípios, e pelas profissionais, que passaram de nove (2002) para onze (2014), crescimento de 22,23%, com presença em cinco municípios.

Em números absolutos, as organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideravam (34,79% do total em 2014), seguidas pelas religiosas (25,27% do total em 2014) e pelas sindicais (42 em 2014, 15,38% do total, com presença em treze municípios).

Em 2002, quatro municípios, Patrocínio (78), Araxá (57), Araguari (55) e Sacramento (23), concentravam 213 organizações associativas ou 84,86% do total. Em 2014, os mesmos municípios, com respectivamente 75, 68, 53 e 19, concentravam 215 organizações associativas ou 78,75% do total, indício de desconcentração geográfica da participação.

## Municípios do comitê de bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu (BA)

O número de organizações associativas passou de 45 (2002) para 65 (2014) nos dezesseis municípios participantes desse comitê, um crescimento de 30,77%. As organizações associativas que mais cresceram foram as religiosas, que passaram de oito (2002) para 24 (2014), crescimento de 200%, com presença em doze municípios, seguidas pelas culturais, que foram de zero (2006) para duas (2014), com presença em dois municípios, e pelas sindicais, que foram de nove (2002) para 17 (2014), crescimento de 88,89%, presentes em doze municípios.

Em números absolutos, as organizações associativas religiosas lideravam (36,93% do total em 2014), seguidas pelas sindicais (26,16% do total em 2014) e pelas de defesa dos direitos sociais (dezesseis em 2014, 24,62% do total, com presença em dez municípios).

Em 2002, quatro municípios, Barra da Estiva (quatro), Cruz das Almas (catorze), Ipirá (sete) e Ruy Barbosa (seis), concentravam 31 organizações associativas ou 73,80% do total. Em 2014, Cruz das Almas (quinze), Ruy Barbosa (dez), Santo Estevão (sete) e Ipirá (seis) concentravam 38 organizações associativas ou 58,46%, indício de desconcentração geográfica da participação.

## Municípios do comitê de bacia hidrográfica dos rios Piracicaba, Jundiaí, Capivari (PCJ)

Em 2002, nos 35 municípios que participavam deste comitê, havia 1.678 organizações associativas, número que passou para 2.132 em 2014, aumento de 21,29%. O maior crescimento foi das organizações associativas culturais, que passaram de doze (2006) para 37 (2014), crescimento de 208,4%, abrangendo quinze municípios, seguidas das patronais, que passaram de 61 (2002) para 93 (2014), crescimento de 52,46%, abrangendo 17 municípios, e pelas religiosas, que passaram de 432 (2002) para 618 (2014), crescimento de 43,86%, abrangendo 34 municípios.

Em números absolutos, as organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideravam (778 em 2014, 36,49% do total, abrangendo 32 municípios),

seguidas pelas religiosas (28,99% do total em 2014) e pelas sindicais (240 em 2014, 11,26% do total, abrangendo 21 municípios).

Em 2002, Campinas (520), Piracicaba (214), Jundiaí (171) e Limeira (120) concentravam 1.025 organizações associativas, ou seja, 61,08% do total. Em 2014, Campinas (647), Piracicaba (255), Jundiaí (207) e Limeira (154) concentravam 1.263 organizações associativas ou 59,24% do total, indício de estabilidade geográfica da participação.

## Comitê de bacia hidrográfica do São Francisco (BA)

Esse comitê abrange municípios em cinco estados: Alagoas, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Minas Gerais. Em 2002, os 32 municípios, treze deles baianos, que participavam desse comitê continham 1.342 organizações associativas, número que passou para 1.679 em 2014, o que representa um crescimento de 20,07%.

As maiores responsáveis por tal crescimento foram as organizações associativas profissionais que aumentaram 65,34%, indo de 52 (2002) para 86 (2014), abrangendo quinze municípios, seguidas pelas culturais, que passaram de 28 (2006) para 46 (2014), crescimento de 64,29%, abrangendo nove municípios, e pelas políticas, que passaram de treze (2002) para dezessete (2014), crescimento de 30,76%, abrangendo um município (Salvador).

Em números absolutos, as organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideravam (535 em 2014, 31,87% do total, abrangendo 23 municípios), seguidas pelas religiosas (493 em 2014, 29,37% do total, abrangendo 27 municípios) e pelas sindicais (262 em 2014, 15,61% do total, 25 municípios).

Em 2002, Salvador (943), Patos de Minas (81), Itaúna (45) e Paracatu (41) concentravam 1.110 organizações associativas ou 82,71% do total. Exceto por Salvador, as demais cidades que aparecem aqui são mineiras. Em 2014, Salvador (1.117), Patos de Minas (93), Paracatu (56) e Itaúna (50) concentravam 1.316 associações organizativas, ou 78,37% do total, indício de tendência à desconcentração geográfica da participação. Considerando-se somente Salvador, a tendência se repete. Em 2002, a capital do estado da Bahia tinha 943 organizações associativas (70,26% do total). Em 2014, eram 1.117 organizações associativas (66,52% do total) localizadas na capital baiana.

## Estrutura dos gastos públicos e a influência dos partidos políticos na administração pública municipal

### Estrutura dos gastos públicos municipais

Os gastos públicos (GP) dos municípios que compõem os comitês de bacias nos três estados apresentaram crescimento vertiginoso em todos os quatro períodos da série: 2002, 2006, 2010 e 2012. Os municípios dos comitês de bacia do Paraguaçu e do São Francisco, ambos na Bahia, apresentaram crescimento nos gastos totais *per capita* superiores aos dos municípios dos comitês de bacia do Araguari (MG) e do PCJ (SP). No comitê da bacia do Paraguaçu-BA, os gastos totais *per capita* nos municípios multiplicaram-se por 3,84 vezes no período, enquanto no comitê da bacia do São Francisco-BA esse crescimento foi de 3,44 vezes. Em seguida, vem o comitê da bacia do PCJ (SP), com os gastos municipais crescendo 3,19 vezes. Por último, situa-se o comitê da bacia do Araguari (MG), com os gastos municipais registrando crescimento de 3,17 vezes. Não obstante os números serem nominais, ou seja, não estarem deflacionados, o crescimento real do gasto total *per capita* foi bastante significativo nos comitês dos três Estados analisados.

Embora o gasto total anual *per capita* tenha sido maior nos municípios dos comitês das duas bacias situadas no estado da Bahia que nos dos comitês dos estados de São Paulo e Minas Gerais, ainda persiste uma grande diferença em termos do valor total *per capita* anual em favor dos municípios dos estados da região sudeste.

O gasto total *per capita* dos municípios da Bacia do Paraguaçu-BA é inferior aos da Bacia do Araguari (MG), e menos da metade do gasto total dos municípios da Bacia do PCJ (SP). Entre 2002 e 2012, o gasto total da Bahia cresceu um pouco mais que São Paulo com pequena redução na diferença entre esses dois estados. Essa desigualdade regional revelada pelas despesas totais *per capita* indica que ainda não vigora nos municípios desses estados brasileiros o princípio universal da democracia de que todo cidadão tem o direito de receber o mesmo tratamento por parte do Estado nacional.

É importante observar que, caso o aumento do gasto total anual persistisse por um período mais longo, haveria uma redução na histórica defasagem existente entre o estado da Bahia, na região Nordeste, e os dois estados do

Sudeste, aproximando mais as duas regiões em termos de equidade na prestação de serviços públicos oferecidos aos cidadãos.

Essa discrepância em termos de quantidade e qualidade do gasto público revela um desacordo entre a ação dos poderes públicos refletida no padrão de gasto público municipal e o nível de desigualdades encontrado nas regiões. Essa discrepância levanta dúvidas sobre os critérios do atual sistema de transferências intergovernamentais adotado pelo país, especialmente o fundo de participação dos estados e fundo de participação dos municípios, cuja finalidade explícita nos textos legais que as regulamentam é a redistribuição de recursos públicos entre as esferas da federação visando reduzir as desigualdades regionais.

Ao analisarmos a composição da despesa total por tipo de gasto nos municípios que compõem os quatro comitês de bacia, observa-se um padrão de gasto comum a todos eles, qual seja: gastos sociais > gastos políticos > gastos econômicos. Contudo, vale ressaltar que há uma grande disparidade quando visto o comportamento do gasto por cada município individualmente.

Os gastos sociais correspondem, em média, a mais de 70% do gasto total municipal (entre 70,17% e 79,16%). Esse percentual elevado dos gastos sociais é influenciado pela ação política adotada pelo Governo Federal no período 2020-2012. De fato, o Governo Federal optou por uma política de desconcentração de recursos cuja característica principal foi priorizar a questão social, proporcionando um aporte volumoso de recurso aos governos municipais por meio das políticas de cunho social (saúde, educação, assistência social, cultura etc.).

Esse aporte significativo de recursos federais aos governos municipais via políticas sociais, sem dúvida, favoreceu a melhora de alguns indicadores sociais no âmbito local. Contudo, não se pode inferir que esse forte aumento nos gastos sociais se refletiu em melhora da qualidade na prestação dos bens e serviços públicos ofertados à população.

Os gastos políticos representam, em média, pouco mais de 20% dos gastos totais, com pequena variação para mais ou para menos (entre 18,46% e 26,90%). Esse tipo de gasto corresponde à manutenção e funcionamento dos aparelhos de Estado. Nesse sentido, são considerados bens públicos puros, despesas desprovidas de utilidade econômica pela ciência econômica convencional, ou seja, aqueles oferecidos exclusivamente pelo Estado. Segundo a metodologia adotada na pesquisa, esses gastos são políticos, no sentido de

que se constituem nos meios que o Estado utiliza para exercer o seu poder soberano de coerção. No caso dos municípios, representa o custo dos poderes Executivo e Judiciário, assim como gastos com as funções de segurança pública, direitos da cidadania e encargos da dívida municipal.

Esse patamar relativamente elevado dos gastos políticos dos municípios reflete a formação histórica do Estado brasileiro, marcado por um duplo caráter: autoritário e patrimonialista. No âmbito municipal, o viés autoritário se manifesta por meio do coronelismo ainda hoje vicejante em muitas localidades. O patrimonialismo estatal municipal, por sua vez, se revela, ainda hoje, por meio da persistência no exercício do poder de diversas gerações de famílias tradicionais nas localidades.

Esses aspectos históricos da sociedade brasileira são fatores inibidores de práticas de gestão municipal inovadoras e estão muito arraigadas ao passado, prevalecendo até os dias atuais na quase totalidade das municipalidades brasileiras. Não se percebem, pela análise dos gastos políticos nesses municípios, investimentos necessários na função direitos da cidadania ou na modernização da máquina administrativa, adaptando a gestão local às exigências do mundo moderno atual, como as que primam pela transparência e responsabilização dos atos dos governantes ou pela integração dos cidadãos às práticas das gestões públicas municipais. Os argumentos de manutenção da ordem e da defesa da propriedade no Brasil sempre serviram para sonegar direitos e solapar os anseios por uma cidadania inclusiva desde o início do século XIX.

Por fim, os gastos econômicos dos comitês de bacias apresentam o menor percentual médio em relação aos gastos sociais e políticos, com médias menores que 10% dos gastos anuais (entre 1,98% e 6,60%). Diferentemente do que ocorreu com os gastos sociais, o Governo Federal não estruturou um conjunto amplo e robusto de mecanismos institucionais federais visando à integração de programas/projetos focados no desenvolvimento territorial/local. Vale ressaltar, contudo, que a presidente Dilma Rousseff, ao final do seu primeiro mandato, encaminhou ao Congresso Nacional o Programa Nacional de Desenvolvimento Regional, contendo mecanismos que buscavam a integração dos programas regionais entre as três esferas de governo. Tal programa construído ao longo de uma série de conferências regionais, com ampla participação de todos os setores da sociedade brasileira, até hoje não foi apreciado pelo Congresso Nacional.

Já a política de desenvolvimento regional/territorial concebida pelo Governo Federal no período 2002-2012 de natureza essencialmente setorial seleciona certos setores econômicos prioritários, compostos pelas pequenas e médias empresas, a exemplo dos APLs, das câmaras setoriais (fruticultura, carne, café, vinho etc.) e dos circuitos turísticos, entre outros. Os comitês de bacias não foram concebidos com o objetivo precípuo de promover o desenvolvimento regional/territorial. Foram criados com a finalidade de regular a oferta e o uso da água nas bacias hidrográficas brasileiras. Entretanto, tais comitês constituem um vetor importante do desenvolvimento regional e são fonte de recursos para os municípios margeados pelos rios afluentes das bacias.

Segundo a legislação específica (Lei da Outorga, nº 9.433/1997), os recursos oriundos da outorga da água deverão ser repassados aos municípios e deverão ser aplicados em atividades específicas de preservação do meio ambiente. Essas atividades, ao ser realizadas pelos poderes públicos, implicam despesas classificadas na função gestão ambiental, segundo a classificação oficial do gasto público. Na metodologia adotada na pesquisa, a função gestão ambiental é classificada como gasto econômico. Feita essa observação de natureza metodológica, investigaremos em seguida a importância da função gestão ambiental no gasto econômico dos comitês de bacias.

Os gastos econômicos (GE) são compostos por onze funções governamentais, dentre elas, a gestão ambiental. Ao desdobrar o gasto econômico por funções dos governos municipais, observa-se que a função agricultura é a mais prioritária, ou seja, é aquela em que o maior número de municípios realiza gastos em todos os anos e em todos os quatro comitês situados nos três estados pesquisados.

O comitê de bacia do Araguari (MG) é o que apresenta a maior proporção de municípios com gastos na função agricultura com 100% dos municípios realizando gastos nessa função nos anos de 2002, 2006 e 2010, e 91,7% em 2012. Em seguida vêm os municípios dos comitês do São Francisco-BA, com o mínimo de 86,7% (2002) e o máximo de 92,9% (2012) dos municípios realizando gastos na função agricultura. Os municípios do comitê do Paraguaçu-BA vêm em seguida com um percentual mínimo de 68,8% (2006) e o máximo de 87,5% (2002 e 2010). Por fim, os municípios do comitê da bacia do PCJ (SP), com os menores percentuais de municípios que gastam na função agricultura, com o mínimo de 65,7% (2010 e 2012) e o máximo de 74,3% (2002 e 2006).

Transporte aparece em segundo lugar em termos de quantidade de municípios que realizaram gastos nesta função. A ordem proporcional é a mesma que observamos na função agricultura. Os municípios do comitê de bacia do Araguari (MG) aparecem à frente dos demais com o mínimo de 83,3% (2010 e 2012) e o máximo de 91,7% (2006) dos seus municípios com gastos na função transporte. Em seguida vêm os municípios do comitê do São Francisco-BA com o mínimo de 73,3% (2002) e com o máximo de 87,5% (2006). Os municípios do comitê do Paraguaçu-BA vêm em terceiro lugar com o percentual mínimo de 68,8% (2002) e o máximo de 81,35% (2006 e 2010). Por fim, os municípios do comitê do PCJ (SP) com o mínimo de 57,1% (2002 e 2010) e o máximo de 68,6% (2012).

Gestão ambiental é terceira prioridade entre os gastos econômicos, ou seja, é aquela que aparece em terceiro lugar em número de municípios que realizam gastos regulares nessa função nos comitês de bacia da Bahia (São Francisco e Paraguaçu) e Minas Gerais (Araguari) e em quarto lugar no comitê de São Paulo (PCJ). A ordem da proporção dos municípios que gastam na função gestão ambiental é a seguinte: em primeiro lugar aparecem os municípios do comitê do Araguari (MG) com o mínimo de 63,6% (2002) e o máximo de 83,3% (2006). Em seguida vêm os municípios do comitê do PCJ (SP), com o mínimo de 31,4% (2002) e o máximo de 74,3% (2010 e 2012). Por fim aparecem os dois comitês da Bahia: o comitê do São Francisco, com o mínimo de 46,7% (2002) e o máximo com 71,4% (2012), e o comitê do Paraguaçu, com o mínimo de 43,8% (2002, 2006 e 2010) e o máximo de 62,5% (2012).

Portanto, as ações públicas locais que se aduzem dos gastos econômicos realizados nos municípios nessa modalidade de governança se alinham com as premissas básicas que fundamentam o desenvolvimento local. Esse alinhamento ocorre como resultado da determinação legal que vincula recursos a determinados gastos. Nesse caso, são os recursos oriundos do direito de outorgas concedidas aos diversos usuários da água que são distribuídos aos municípios que compõem as bacias dos rios. Por força da lei, esses recursos devem ser destinados à conservação da terra e da natureza, como gestão ambiental e agricultura.

Deve-se observar, também, que os gastos prioritários com a função transportes nos municípios dessa modalidade de governança mantêm certa sintonia com o desenvolvimento das municipalidades, pois as despesas com manutenção das estradas locais (função agricultura) são significativas para

escoar a produção dos produtos agrícolas, base da economia de inúmeras localidades. Mas isso pode indicar também uma influência política dos grupos locais ligados a esse setor, cuja atuação política tem sido fundamentada por posições conservadoras, e apresentam-se refratários a novas políticas de desenvolvimento locais mais afinadas com outras potenciais vocações das municipalidades.

Outro fato que nos chama a atenção é o crescimento assustador do valor do total da dívida dos municípios (classificados na função de encargos gerais) ao longo do tempo, a ponto de ultrapassar o valor total do gasto econômico no comitê da bacia do São Francisco no ano de 2012, e em todos os quatro períodos no comitê da bacia do PCJ. Essa tendência é preocupante, pois, se as possibilidades de ação nas economias locais estão diretamente ligadas às capacidades financeiras dos municípios, que já são bastante limitadas, essa situação reduz sobremaneira as possibilidades de os municípios desenvolverem novos projetos que alavanquem o desenvolvimento local.

Por fim, observa-se que o gasto econômico (GE) total *per capita* é pouco significativo em comparação com os gastos sociais (GS) e gastos políticos (GP). A proporção muito pequena dos gastos econômicos em relação aos gastos sociais e gastos políticos indica a pequena capacidade de financiamento dos municípios para estimular o desenvolvimento local. Entretanto, existem outras formas de o Estado financiar os setores empresariais que não aparecem no orçamento público e que, por essa razão, não foram contemplados em nossa pesquisa. Dentre essas, a principal refere-se aos gastos fiscais (incentivos fiscais, isenções de impostos etc.). Não foram computados também os créditos subsidiados com fundos públicos constitucionais para desenvolvimento das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Esses recursos favorecem a acumulação de capital, mas não circulam pelos orçamentos públicos e sim pelos bancos via mercado de crédito público.

## As formas das intervenções dos partidos na administração pública municipal

No âmbito de cada estado, o quadro político partidário nos territórios dos comitês de bacia é ainda mais favorável aos partidos conservadores. Nos municípios do comitê de bacia do Rio Araguari, em Minas Gerais, o partido

mais forte politicamente nos quatro períodos é o PMDB, com dez mandatos entre 48 possíveis, o que corresponde a 20,8% do total. Em segundo lugar aparece o PP, com oito mandatos (16,7% do total). Em terceiro, aparece o PFL/DEM, com sete mandatos (14,6% do total). Em quarto lugar vem o PSDB, com seis mandatos (12,5% do total). Os partidos de esquerda (PT/PCdoB) aparecem na quinta posição, com três mandatos (6,3% do total). Desse modo, observa-se que os municípios do estado de Minas Gerais registraram a menor taxa de renovação partidária. No âmbito geral, excetuando o PT/PCdoB, o conjunto de partidos conservadores conquistou grande maioria do total de mandatos nos quatro períodos.

Nos municípios do CBH PC, em São Paulo, o quadro é um pouco melhor que em Minas Gerais. Nesse território, o PSDB ocupa o primeiro lugar em número de mandatos conquistados com 27 mandatos, o que corresponde a 19,3% do total da série de quatro períodos. Em segundo lugar vem o PMDB, com 21 mandatos (15,0% dos mandatos). O PDT vem em seguida com vinte mandatos (14,3%). O PT/PCdoB aparecem em quarto lugar com catorze mandatos, ou seja, 10,0% do total. Em quinto lugar vêm o PV e o PPS, com doze mandatos cada, ou seja, 8,6% para cada partido no total. Os partidos conservadores exerceram 106 mandatos, o que representa 90,0% do total dos mandatos.

Nos municípios que participam dos comitês de bacias no estado da Bahia, a situação é um pouco mais favorável aos partidos de esquerda, PT/PCdoB. Nos municípios do comitê de bacia do Rio Paraguaçu, o PFL/DEM é o partido mais forte politicamente, ocupando o primeiro lugar em número de mandatos frente às prefeituras desses municípios, com catorze mandatos conquistados, o que corresponde a 21,9% do total. O PT/PCdoB aparecem em segundo lugar com nove mandatos, ou seja, 14,1% do número total de mandatos. Em terceiro lugar vem o PL, com cinco mandatos (7,8%). Em quarto lugar vêm cinco partidos empatados com quatro mandatos, o que corresponde a 6,25% do total dos mandatos para cada um desses partidos.

Nos municípios do comitê de bacia do Rio São Francisco-BA, a situação é um pouco distinta daquela do comitê visto anteriormente. O PSDB com doze mandatos ocupa a primeira posição em número de mandatos conquistados, o que corresponde a 18,75% do total dos mandatos disputados. Em segundo lugar aparece o PFL/DEM, com onze mandatos, ou seja, 10,15% do total. Em terceiro lugar está o PT/PCdoB, com dez mandatos, 15,6% do total. Em

quarta posição está o PMDB, com nove mandatos (14,1%). O PPS aparece em quinto lugar, com cinco mandatos (7,8%). Excetuando o PT/PCdoB, os outros quatro partidos ocuparam 37 mandatos, o que representa 57,8% do total dos mandatos nos municípios desse comitê de bacia da Bahia.

A dinâmica política desses comitês revela um movimento marcante observado nos dois últimos períodos da pesquisa (2010 e 2012). Nesses dois períodos, especialmente nos municípios baianos, cresceu vertiginosamente o número de municípios governados pelo PT/PCdoB em comparação com os dois períodos iniciais (2002 e 2006). Nos municípios dos comitês de bacias da Bahia esse fato é bem expressivo. Nos períodos 2002-2006 esses dois partidos, juntos, governaram quatro municípios. No período seguinte (2010-2012), aumentou para quinze o número de municípios governados por esses dois partidos. Esse crescimento não é observado nos municípios dos outros dois estados. Nos municípios que participam do CBH PCJ, em São Paulo, o número de municípios governados pelo PT/PCdoB aumentou de seis para oito no primeiro período em relação ao segundo. Nos municípios que participam do CBH Araguari, em Minas Gerais, o desempenho do PT foi mais fraco ainda, com o crescimento menor dos municípios governados por esse partido entre os períodos: aumentou de um para dois municípios.

Nota-se, portanto, que o PT e o PCdoB começaram a crescer e a ganhar posição de destaque na política dos municípios dos três estados pesquisados, em especial na Bahia. O crescimento desses dois partidos de esquerda em um quadro tão predominantemente conservador como o da região do comitê do São Francisco e do Paraguaçu se explica pela influência que o governador exerce na política local. De fato, nos municípios dos comitês de bacia da Bahia, o PFL/DEM aparece como o partido hegemônico nos dois primeiros períodos (2002-2006), liderado no estado pelo então governador Antônio Carlos Magalhães. No segundo período (2009-2012), com o enfraquecimento do grupo carlista (grupo de Antônio Carlos Magalhães, ou ACM) no poder e com a posterior morte do velho cacique político baiano ACM, o PT vence a eleição de 2006 e assume o governo da Bahia. Desse modo, o governador eleito pelo PT passa a ser o ponto de convergência da política regional, tendo como base de apoio o prestígio conquistado na política municipal.

Quando assume o governo estadual, o partido do governador tende a crescer sua participação nos governos municipais. Após assumir o poder no âmbito estadual, o PT passa a ser um partido mais influente e passa a

conquistar maior número de mandatos municipais, desbancando o PFL--DEM, seu maior rival no estado da Bahia, assim como outros partidos mais tradicionais como o PMDB e o PSDB.

De fato, as eleições locais têm um efeito importante sobre a política estadual. O êxito do governador nas eleições municipais modifica a correlação de forças políticas no âmbito estadual a partir dos resultados obtidos nos municípios, aumentando até mesmo a sua influência na composição da Assembleia Legislativa nos pleitos seguintes. Os prefeitos e vereadores se tornam os maiores cabos eleitorais de candidatos à Assembleia Legislativa.

Nos municípios que participam dos comitês de bacia nos estados de Minas Gerais e São Paulo, não se percebe a influência do governador do PT na dinâmica política dos municípios como nos comitês de bacia da Bahia. No estado de Minas Gerais porque, primeiro, esse partido só começou a governar o estado a partir de 2012. Segundo, nos períodos 2002, 2006 e 2010 o PT ainda é um partido com fraca participação na política nos municípios desse comitê de bacia. A hegemonia política no estado de Minas Gerais nesses três períodos era exercida pelo PSDB em aliança com o PMDB. No estado de São Paulo, o PSDB é o partido hegemônico na política estadual e está no comando do governo desse estado há mais de trinta anos. O PT nunca ganhou uma eleição para o governo do estado de São Paulo.

Cabe assinalar, contudo, que se no âmbito político a influência dos governadores sobre os municípios é forte, isso nem sempre se traduz em maior articulação das políticas estaduais com as políticas públicas municipais de desenvolvimento local. A articulação sistemática entre as políticas setoriais estaduais e locais tem sido um desafio para o planejamento e desenvolvimento regional/local. O federalismo cooperativo no Brasil, operando políticas públicas setoriais integrando os três níveis de governo, ainda está muito longe de constituir uma realidade nacional, salvo algumas raras iniciativas isoladas.

Cabe investigar agora se a ideologia partidária exerce algum impacto sobre os gastos econômicos dos municípios dos comitês de bacia. Para isso, consideramos o PT e PCdoB como partidos mais identificados como de esquerda, e comparamos com os demais partidos, aqui considerados de centro esquerda, centro, centro direita e direita. Isso nos permite identificar se a renovação partidária identificada com os partidos de esquerda à frente dos governos locais tem alguma influência na dinâmica dos gastos públicos municipais.

Para isso, computamos somente três períodos eleitorais: 2002, 2006 e 2010. Como o exercício de 2012 ainda faz parte do mandato iniciado em 2010, não foi considerado, pois, se assim fizéssemos, estaríamos comparando dois anos do mesmo mandato.

No cômputo geral dos três exercícios, foram identificados 24 casos possíveis de comparação entre o gasto econômico percentual realizado por partidos segundo a orientação ideológica. São catorze casos nos municípios dos comitês de bacia da Bahia, um no comitê de bacia de Minas Gerais e nove no de São Paulo.

Nos municípios do comitê de bacia do Paraguaçu, sete situações são passíveis de comparação, sendo que em uma delas houve reeleição. Em cinco casos o gasto econômico percentual realizado pelos governos do PT/PCdoB foi maior que o dos seus oponentes de centro e de direita. Em um caso o gasto econômico percentual realizado por esses dois partidos foi inferior ao dos seus oponentes. No único caso em que houve reeleição, o PT gastou menos no segundo mandato em comparação ao primeiro.

Nos municípios do comitê da bacia do Rio São Francisco, sete situações nos permitem a comparação entre os gastos econômicos entre os partidos segundo a orientação ideológica. Em três situações o gasto econômico do PT/PCdoB foi superior ao dos seus opositores de centro e de direita. Em outras três situações os gastos econômicos percentuais desses dois partidos foram inferiores ao dos seus opositores. Em um único caso de reeleição o gasto econômico percentual do segundo mandato do PT foi inferior ao do primeiro.

Nos municípios do comitê de bacia do rio Araguari, temos apenas uma situação passível de comparação do gasto econômico percentual entre os partidos por posição ideológica. A outra situação não pôde ser comparada por falta de dados. Nesse único caso, houve reeleição do PCdoB e o gasto econômico percentual foi menor no segundo mandato em relação ao primeiro.

No comitê de bacia do PCJ são nove situações passíveis de comparação do gasto econômico percentual entre partidos com posições ideológicas distintas, sendo que em quatro delas o PT foi reeleito. Em duas situações o PT/PCdoB realizou menor gasto econômico percentual que seus opositores de centro e de direita. Em três situações esses dois partidos realizaram gasto econômico percentual inferior aos seus opositores. Nas quatro situações em que houve reeleição do PT, o gasto econômico percentual foi superior em dois casos, inferior em um caso e de empate em outro.

Desse modo, as experiências das gestões do PT/PCdoB nos municípios dos comitês de bacia não contribuíram para modificar o padrão de gasto público nas esferas municipais, se situando mais próximo da visão conservadora tão marcante na política local. Por conseguinte, esses dois partidos de esquerda não se diferenciam dos partidos situados mais ao centro e à direita do espectro político ao assumir o poder local.

## As dimensões dos serviços ambientais nos municípios dos comitês de bacias

### Os serviços ambientais nos territórios dos CBHs

De acordo com a Tabela 1.4, considerando os municípios que têm assento nas plenárias de quatro CBHs dos estados de SP, MG e BA, o sistema de captação, tratamento e distribuição de água junto com a coleta, mais o tratamento e disposição de resíduos constituem os principais serviços prestados pelos setores público e privado nos territórios desses comitês. Quanto aos demais serviços, o tratamento de esgoto não aparece nos municípios do CBH Paraguaçu na Bahia, bem como no CBH Araguari em Minas Gerais, e a descontaminação e gestão de resíduos só aparece nos municípios do CBH do PCJ no estado de São Paulo. Com dezenas de municípios que fazem parte desse território, o sistema é seletivo, desigual e excludente.

No território do CBH dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, de um total de 324 estabelecimentos de serviços ambientais prestados à região, a metade deles está concentrada nos municípios mais importantes, entre os quais se destacam Campinas (59), Piracicaba (34), Jundiaí (31), Americana (23), Indaiatuba (18) e Rio Claro (18).

No território do CBH Araguari, de um total de 55 estabelecimentos, mais de dois terços dos serviços ambientais estavam concentrados em Uberlândia (26) e Uberaba (14), bem à frente de Araguari (8). A maioria dos municípios que participam do CBH ou possuem poucos ou não possuem alguns serviços ambientais.

No território do CBH São Francisco, de um total de quarenta estabelecimentos de serviços ambientais, mais da metade deles estava concentrada nos municípios de Itaúna (14) e Patos de Minas (10) em Minas Gerais, bem

Tabela 1.4 – Estabelecimentos de serviços ambientais nos municípios das bacias hidrográficas com assento nos comitês de bacias (2014)

| Comitês de bacias hidrográficas | Captação, tratamento e distribuição de água | Esgoto e atividades relacionadas | Coleta, tratamento e disposição de resíduos | Descontaminação e outros serviços de gestão de resíduos | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Rios PCJ (SP) | 40 | 34 | 244 | 6 | 324 |
| Rio Araguari (MG) | 7 | 4 | 44 | 0 | 55 |
| Rio São Francisco: MG, BA, SE, AL, PE | 8 | 1 | 31 | 0 | 40 |
| Rio Paraguaçu (BA) | 1 | 0 | 3 | 0 | 4 |
| **Total** | 56 | 39 | 322 | 6 | 423 |

Fonte: Rais (2014)

à frente de Juazeiro (5) na Bahia. Em relação a todos os demais municípios que têm assento nas plenárias do CBH do Rio São Francisco, ou poucos possuem o serviço básico (captação de água e coleta de lixo), ou a maioria não possui nenhum outro serviço ambiental (tratamento de água e esgoto e a gestão de resíduos).

No território do CBH Paraguaçu, os quatro únicos estabelecimentos de serviços ambientais estavam concentrados nos municípios de Cruz das Almas, Mucugê, Santo Estêvão e Várzea da Roça. Todos os demais municípios que participam do CBH Paraguaçu não possuem nenhum serviço básico.

## Estrutura e dinâmica do crescimento dos serviços ambientais

Para comparar o estudo da estrutura e o crescimento dos serviços ambientais nos territórios dos CBHs com os outros setores da atividade econômica (agricultura e indústria), procurou-se utilizar os mesmos dados de tamanho do estabelecimento por número de pessoas empregadas, fornecidos pela

Rais. Dessa forma, foi utilizada a classificação de porte da empresa utilizada pelo Sebrae, específica para o setor de serviços: microempresa (até nove pessoas empregadas), pequena empresa (de dez a 49 pessoas empregadas), média empresa (de 50 a 99 pessoas empregadas) e grande empresa (cem empregados ou mais).

### Estrutura e crescimento dos estabelecimentos

Em 2014, após mais de uma década de crescimento dos serviços ambientais, observa-se o predomínio de estabelecimentos de porte micro em todos os territórios dos CBHs analisados (tabelas 1.5 e 1.6). Esse segmento representava 71,37% dos estabelecimentos dos serviços ambientais nos territórios do CBH PCJ (231 unidades), 70% no CBH Rio São Francisco (28 unidades), 69,2% no CBH Rio Paraguaçu (nove unidades) e 56,4% no CBH Rio Araguari (31 unidades). Nesse universo, apesar de número reduzido, destaca-se a participação relativa de grandes estabelecimentos de serviços ambientais nos territórios do CBH Rio Paraguaçu na Bahia (duas unidades, 15,4%), seguido dos CBH PCJ (19 unidades, 5,9%), CBH Araguari (três unidades, 5,5%) e CBH São Francisco (duas unidades, 5%).

Tabela 1.5 – Taxas de crescimento do número de estabelecimentos dos municípios nos comitês (em pontos percentuais e variação no período) (2002-2014)

| Comitês de bacias hidrográficas | Micro | Pequena | Média | Grande | Variação (%) 2002-2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| CBH dos rios Piracicaba, Capivari, Jundiaí (SP) | 20,5 | -9,5 | -2,0 | -8,9 | 431,1 |
| CBH do Rio Araguari (MG) | 0,8 | -0,6 | 5,5 | -5,7 | 511,1 |
| CBH do Rio Paraguaçu (BA) | 9,2 | **-24,6** | – | 15,4 | 160,0 |
| CBH do Rio São Francisco (MG, BA, SE, AL, PE) | 32,5 | **-21,3** | -10,0 | -1,3 | 150,0 |
| Média Total | 19,8 | **-11,1** | -2,5 | -6,1 | 374,7 |

Fonte: Rais (2014)

Tabela 1.6 – Distribuição dos estabelecimentos dos municípios nos comitês de bacias hidrográficas (%) (2014)

| Comitês de bacias hidrográficas | Micro | Pequena | Média | Grande | Total (abs) |
|---|---|---|---|---|---|
| CBH dos rios Piracicaba, Capivari, Jundiaí (SP) | **71,3** | 21,6 | 1,2 | 5,9 | 100,0 |
| CBH do Rio Araguari (MG) | 56,4 | 32,7 | 5,5 | 5,5 | 100,0 |
| CBH do Rio Paraguaçu (BA) | 69,2 | 15,4 | – | **15,4** | 100,0 |
| CBH do Rio São Francisco (MG, BA, SE, AL, PE) | **70,0** | 22,5 | 2,5 | 5,0 | 100,0 |
| Total | 69,2 | 22,9 | 1,9 | 6,0 | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

No período 2002-2014, o ritmo de crescimento dos estabelecimentos dos serviços ambientais verificado nos municípios do CBH Araguari (511%) e do CBH PCJ (431%) foi muito maior que o crescimento verificado nos municípios do CBH Paraguaçu (160%) e CBH São Francisco (150%). Considerando o tamanho dos estabelecimentos dos serviços ambientais, o crescimento foi predominante naqueles de porte micro, aumentando a participação relativa desse segmento em detrimento daqueles de pequeno, médio e grande porte. A exceção ocorreu no território do CBH Rio Paraguaçu, onde houve aumento de dois grandes estabelecimentos de serviços ambientais no período, inexistentes em 2002.

O crescimento dos estabelecimentos de serviços ambientais de porte micro pode estar reforçando o crescimento desses serviços nas prefeituras municipais, bem como um controle maior do setor público dos danos ambientais nos territórios dos CBHs. O surgimento de gastos municipais na função gestão ambiental de algumas prefeituras aponta nessa direção. Nos territórios dos CBHs nos três estados estudados, essas trajetórias específicas reforçam as lógicas espaciais desiguais de organização dos serviços ambientais.

### Estrutura e crescimento do emprego formal

De 2002 a 2014, o crescimento dos empregados foi distinto entre os quatro CBHs investigados (tabelas 1.7 e 1.8). Nesse período, as taxas de crescimento dos empregados nos serviços ambientais dos territórios dos comitês de bacias do Rio Araguari (494%), do CBH PCJ (121,6%) e do CBH São Francisco (90,1%) foram abaixo do desempenho registrado dos estabelecimentos. A exceção dessa trajetória ocorreu no território do CBH do Rio Paraguaçu. Neste último, verifica-se um crescimento dos empregados de 1.891%, provocando uma mudança significativa da participação relativa do emprego nos estabelecimentos de grande porte, atingindo 93,7% do total dos empregados em 2014.

Embora estejam em pouca quantidade, os grandes estabelecimentos também empregam 77,8% dos empregados nos serviços ambientais do território do CBH Araguari, 75% dos empregados no território do CBH PCJ e 65,4% no CBH São Francisco.

Apesar do desempenho inferior verificado nos grandes estabelecimentos, o movimento de crescimento da participação relativa do emprego nos serviços ambientais também foi significativo nos estabelecimentos de micro e pequeno porte, atingindo 22% dos empregados no CBH PCJ e 25,6% no CBH São Francisco. Essa participação crescente do emprego nos micros e pequenos estabelecimentos, como verificada nos estabelecimentos do mesmo porte, pode estar influenciando o crescimento da função gestão ambiental nas secretarias municipais de meio ambiente e a participação das prefeituras nas decisões dos CBHs.

Tabela 1.7 – Taxas de crescimento dos empregados nos municípios dos comitês de bacia, tamanho do estabelecimento (pontos percentuais e variação) (2002-2014)

| **Comitês de bacias hidrográficas** | **Micro** | **Pequena** | **Média** | **Grande** | **Variação (%) 2002-2014** |
|---|---|---|---|---|---|
| CBH dos rios Piracicaba, Capivari, Jundiaí (SP) | **4,0** | **4,7** | -0,3 | -8,4 | 121,6 |
| CBH do Rio Araguari (MG) | 0,2 | 0,2 | **5,9** | -6,4 | 494,3 |

| Comitês de bacias hidrográficas | Micro | Pequena | Média | Grande | Variação (%) 2002-2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| CBH do Rio Paraguaçu (BA) | -7,3 | **-86,4** | – | **93,7** | 1.891,4 |
| CBH do Rio São Francisco (MG, BA, SE, AL, PE) | 1,7 | **-3,7** | -26,7 | **28,7** | 90,1 |
| Média Total | 2,5 | **1,5** | -2,0 | -2,0 | 178,7 |

Fonte: Rais (2014)

Tabela 1.8 – Distribuição dos empregados nos municípios dos comitês de bacias hidrográficas, tamanho do estabelecimento (%) (2014)

| Comitês de bacias hidrográficas | Micro | Pequena | Média | Grande | (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| CBH dos rios Piracicaba, Capivari, Jundiaí (SP) | 6,9 | 15,1 | 3,0 | 75,0 | 100,0 |
| CBH do Rio Araguari (MG) | 2,5 | 13,8 | 5,9 | 77,8 | 100,0 |
| CBH do Rio Paraguaçu (BA) | 3,0 | 3,3 | - | **93,7** | 100,0 |
| CBH do Rio São Francisco (MG, BA, SE, AL, PE) | 7,4 | **18,2** | **9,0** | 65,4 | 100,0 |
| Média Total | 5,6 | 14,1 | 3,8 | 76,5 | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

## A composição social dos comitês de bacias hidrográficas

### Os comitês de bacias hidrográficas: ambiente organizacional e institucional

O CBH é a única modalidade de governança territorial em que quase todos os principais setores do Estado e da sociedade civil estão representados na sua composição, com direito a voz e voto (Quadro 1.1).

Quadro 1.1 – Ambiente organizacional e institucional, representação nos comitês de bacias hidrográficas (SP, MG, BA) (2013-2016)

| **Estado setor público** | **Organizações patronais setor privado** | **Organizações laborais sociedade civil** |
|---|---|---|
| **CBH PCJ**<br>- ***36 representantes titulares* (68%)** do poder público (17 do poder público estadual, 19 do poder público municipal) | **CBH PCJ**<br>- ***8 representantes titulares* (15%)** de associações dos usuários das águas (2 do setor de abastecimento urbano; 2 do setor industrial e comercial; 2 do setor agropecuário) 1 do setor de hidroeletricidade; 1 do setor hidroviário, turismo e lazer) | **CBH PCJ**<br>- ***9 representantes titulares* (17%)** da sociedade civil (2 de ensino e pesquisa; 2 de sindicatos de trabalhadores e ONGs; 4 de entidades ambientalistas; 1 do consórcio da bacia) |
| **CBH Rio Araguari**<br>- ***20 representantes titulares* (52%)** dos poderes públicos (9 do poder público estadual, 9 do poder público municipal e 2 do poder público federal) | **CBH Rio Araguari**<br>- ***9 representantes titulares* (24%)** de usuários dos recursos hídricos (abastecimento urbano, setor industrial, agropecuário, hidroeletricidade, hidroviário) | **CBH Rio Araguari**<br>- ***9 representantes titulares* (24%)** da sociedade civil |
| **CBH Rio Paraguaçu**<br>- ***15 representantes titulares*** (**33%**) dos poderes públicos (6 do poder público estadual, 8 do poder público municipal, 1 do poder público federal) | **CBH Rio Paraguaçu**<br>- ***15 representantes titulares* (33%)** das associações de usuários de águas (1 de abastecimento urbano, 2 do setor industrial, 9 de irrigação e uso agropecuário, 1 de hidroeletricidade, 1 de pesca, 1 de turismo, 0 para hidroviário) | **CBH Rio Paraguaçu**<br>- ***15 representantes* (33%)** da sociedade civil (3 para ensino e pesquisa; 4 para ONGs ambientalistas; 4 para associações comunitárias; 4 para sindicatos e órgãos de classe; 0 para consórcios) |
| **CBH Rio São Francisco**<br>***20 representantes* (32%)** dos poderes públicos (6 representantes do poder público estadual – MG, GO, BA, PE, AL, SE; 8 do poder público municipal, 5 do poder público federal e 1 representante do DF) | **CBH Rio São Francisco**<br>- ***24 representantes titulares* (39%)** e suplentes das associações de usuários de águas (6 para abastecimento urbano, 5 para indústria, 6 para irrigação e uso agropecuário, 4 para pesca, turismo e lazer, 2 para as concessionárias de geração hidroelétrica, 1 para hidroviário) | **CBH Rio São Francisco**<br>- ***18 representantes titulares* (29%)** e suplentes da sociedade civil (8 para ONGs, 5 para organizações de ensino e pesquisa, 2 para os consórcios de usuários, 1 para as comunidades de quilombolas, 2 para os representantes dos povos indígenas) |

Fonte: Comitês de bacias (2016)

Embora ocorra essa participação democrática, os níveis de representação dos agentes econômicos e sociais nos CBHs – Estado, setor privado e sociedade civil – são distintos nos três estados. Entre os quatro CBHs analisados, o CBH Paraguaçu é o único que apresenta uma estrutura de participação tipicamente tripartite: 33,3%. A maior participação do Estado se dá no CBH PCJ (68%) e a menor no CBH São Francisco (32%). A maior participação das organizações patronais e do setor privado se dá no CBH São Francisco (39%) e a menor no CBH PCJ (17%). Com relação às organizações laborais e da sociedade civil não patronal, a maior participação se dá no CBH Paraguaçu (33%), seguida do CBH São Francisco (29%). O CBH PCJ apresenta a menor participação da sociedade civil (17%).

## A participação do Estado e a intervenção do setor público

Nos três estados analisados (SP, MG, BA), o nível de representação dos órgãos do Estado e da intervenção do setor público nos CBHs analisados é bem distinto (Quadro 1.2).

Quadro 1.2 – Ambiente organizacional e institucional, Estado – setor público

| **COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA (SP, MG, BA)** | | |
|---|---|---|
| **Estado**<br>**Setor público (SP)**<br>(PCJ-SP) | **Estado**<br>**Setor público (MG)**<br>(CBH Araguari) | **Estado**<br>**Setor público (BA)**<br>(CBH Paraguaçu) |
| - ***17 representantes titulares*** e suplentes do poder público estadual<br>- SMA<br>- SAA<br>- SSRH<br>- SS<br>- SF<br>- SLT<br>- SPG<br>- SDS<br>- SEM<br>- SDECT<br>- Secretaria da Educação (SE) | - ***9 representantes titulares*** e suplentes do poder público estadual<br>- 2 representantes do poder público federal<br>- Semad<br>- Seapa<br>- Sedectes<br>- Emater/MG<br>- Feam<br>- GRS<br>- IEF<br>- IMA<br>- Igam | - ***6 representantes*** do poder público estadual<br>- Cerb<br>- Conder<br>- Coab<br>- Ebda<br>- IMA<br>- Incra<br>- Ingá<br>- SIR<br>- Seagri<br>- 1 representante do poder público federal |

| COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA (SP, MG, BA) | | |
|---|---|---|
| **Estado**<br>**Setor público (SP)**<br>(PCJ-SP) | **Estado**<br>**Setor público (MG)**<br>(CBH Araguari) | **Estado**<br>**Setor público (BA)**<br>(CBH Paraguaçu) |
| - ST<br>- Secretaria do Esporte (SE)<br>- Codasp<br>- Sabesp<br>- Cetesb<br>- DAEE<br>- Fundação Florestal<br>- 4ª Cia. de Polícia Ambiental | | |

Fonte: Comitês de bacias hidrográficas (2016)

A presença do Estado e do setor público é mais pujante no CBH PCJ (SP), bem à frente do CBH Araguari (MG) e do CBH Paraguaçu (BA). As secretarias estaduais têm maior participação no CBH PCJ, que não têm participação dos institutos do Estado. Estes últimos, entretanto, têm presença no CBH Araguari e no CBH Paraguaçu. Por sua vez, as companhias do estado de Minas Gerais não participam do CBH Araguari, mas as companhias estatais em São Paulo e na Bahia têm assento garantido no CBH PCJ e CBH Paraguaçu.

## Organizações patronais – setor privado

Nos três estados analisados (SP, MG, BA), o nível de representação das organizações patronais e do setor privado nos CBHs é bem distinto (Quadro 1.3).

Quadro 1.3 – Ambiente organizacional e institucional, organizações patronais – setor privado

| COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA (SP, MG, BA) | | |
|---|---|---|
| **Organizações patronais Setor privado (SP)** | **Organizações patronais Setor privado (MG)** | **Organizações patronais Setor privado (BA)** |
| - ***8 representantes titulares*** e suplentes de associações dos usuários das águas (2 do setor de abastecimento urbano; 2 do setor industrial e comercial; 2 do setor agropecuário; 1 do setor de hidroeletricidade; 1 do setor hidroviário, turismo e lazer)<br>- Assemae<br>- Copasa<br>- Sabesp<br>- Ciesp Limeira<br>- Fiesp<br>- DAEE Americana<br>- Siaesp<br>- Sindicato Rural de Campinas<br>- Sindicato Rural de Indaiatuba<br>- Sindicato Rural de Rio Claro<br>- Sindicato Rural de Limeira<br>- Unica | - ***9 representantes titulares*** e suplentes de usuários dos recursos hídricos (abastecimento urbano, setor industrial, agropecuário, hidroeletricidade, hidroviário)<br>- Auarc<br>- Agrab<br>- Aise<br>- Codau<br>- Copasa<br>- Cemig<br>- CCBE<br>- DMAE – Uberlândia<br>- FIEMG<br>- Ibram<br>- Saae<br>- Sindicato dos Produtores Rurais de Nova Ponte, Sacramento, Araxás, Iraí de Minas e Uberlândia<br>- Usina Uberaba<br>- Vale Fertilizantes S.A. | - ***15 representantes titulares*** das associações de usuários de águas (1 de abastecimento urbano, 2 do setor industrial, 9 de irrigação e uso agropecuário, 1 de hidroeletricidade, 1 de pesca, 1 de turismo, 0 para hidroviário)<br>- Acum<br>- Colônia de Pescadores e Aquicultores Z-07 de Maragogipe<br>- Sindicato dos Produtores Rurais de Ibicoara<br>- Embasa<br>- Agropecuária Morro do Sobrado Ltda.<br>- Agropecuária Chapadão Ltda.<br>- Bagisa S.A. Agropecuária e Comércio<br>- Cervejarias Kaiser Nordeste S.A.<br>- Lavoura e Pecuária Igarashi Ltda.<br>- Química Geral do Nordeste S.A.<br>- Votorantim Cimentos N/NE S.A.<br>- Fulgêncio Landulpho Pereira<br>- Shuichi Hayashi<br>- Pedro Hugo Borré<br>- Mitsuru Horiguchi |

Fonte: Comitês de bacias hidrográficas (2016)

A presença do setor privado é mais marcante no CBH Araguari (MG), bem à frente do CBH PCJ (SP) e do CBH Paraguaçu (BA). Enquanto essa representação é bastante diversificada no CBH Araguari, no CBH PCJ ela manifesta seu poder pelas organizações da indústria e da agricultura. No CBH Rio Paraguaçu, ela também ocorre por meio de grandes empresas e de indivíduos empresários, extrapolando as representações dos setores da classe patronal.

## Organizações laborais e da sociedade civil não patronal

Nos três estados analisados (SP, MG, BA), o nível de representação das organizações laborais e da sociedade civil não patronal nos CBHs é também distinto (Quadro 1.4).

Quadro 1.4 – Ambiente organizacional e institucional, Estado – setor público

| **Comitê de Bacia Hidrográfica (SP, MG, BA)** | | |
|---|---|---|
| **Organizações laborais Sociedade civil (SP)** | **Organizações laborais Sociedade civil (MG)** | **Organizações laborais Sociedade civil (BA)** |
| - ***9 representantes titulares*** e suplentes da sociedade civil (2 de ensino e pesquisa; 2 de sindicatos de trabalhadores e ONGs; 4 de entidades ambientalistas; 1 do Consórcio da Bacia)<br>- AEAA<br>- Aesabesp<br>- Abes-SP<br>- AEJ<br>- Aean<br>- Abes-MG<br>- Atrativos do Salto<br>- Ipsa<br>- Rotary Internacional<br>- Fórum das Américas | - ***9 representantes titulares*** e suplentes da sociedade civil<br>- Abes<br>- Amedi<br>- Angá<br>- Apea/TMAPS<br>- Aprogeo/Trialto/MG<br>- Amvap<br>- Crea/MG<br>- Conselho Comunitário de Desenvolvimento Rural da Tenda dos Morenos<br>- Neoambiente, Empresa de projetos ambientais<br>- Fonasc/CBH<br>- ECO<br>- OAB<br>- UFU | - ***15 representantes*** da sociedade civil (3 para ensino e pesquisa; 4 para ONGs ambientalistas; 4 para associações comunitárias; 4 para sindicatos e órgãos de classe; 0 para consórcios)<br>- Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Salva-Vidas<br>- Associação Comunitária Rural do Bairro de Vargem Queimada<br>- Associação de Desenvolvimento Comunitário de Mucugê<br>- Associação do Desenvolvimento Agrícola e Comunitário de Lagoa da Boa Vista (Oscip) |

| Comitê de Bacia Hidrográfica (SP, MG, BA) | | |
|---|---|---|
| **Organizações laborais Sociedade civil (SP)** | **Organizações laborais Sociedade civil (MG)** | **Organizações laborais Sociedade civil (BA)** |
| | | - Associação Comunitária Quilombola Amigos do Agreste<br>- Clube dos Contempladores da Natureza Pedesserrense<br>- Grupo Ambientalista de Lençóis<br>- Movimento Água e Vida<br>- Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Riachão do Jacuípe, Mulungu do Morro<br>- Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares de Santo Estevão<br>- Sepumse |

Fonte: Comitês de bacias hidrográficas (2014)

A presença da sociedade civil é mais marcante no CBH Araguari (MG) e no CBH Paraguaçu (SP), bem à frente do CBH PCJ (SP). Enquanto esta representação é bastante diversificada no CBH Araguari e no CBH Paraguaçu, no CBH PCJ manifesta seu poder praticamente por meio das organizações profissionais. Diferentemente, no CBH Rio Paraguaçu (BA), além das associações laborais serem mais variadas, é marcante a participação dos sindicatos de trabalhadores.

O CBH PCJ é o mais antigo deles (1993), criado quase dez anos antes do CBH São Francisco (2002) e vinte anos antes dos CBHs dos rios Araguari e Paraguaçu (2013). Por causa das regras de participação estabelecidas, de uma maneira geral, os CBHs mantêm o mesmo padrão de reuniões anuais: três a quatro reuniões ordinárias (Tabela 1.9). Entretanto, desde a sua criação em 2013, o CBH Araguari tem realizado o dobro de reuniões extraordinárias, atingindo o auge de onze reuniões em 2016, por ação dos inúmeros conflitos relacionados com a gestão dos resíduos sólidos, escassez hídrica, outorga da água e licenciamento ambiental.

Tabela 1.9 – Reuniões realizadas por comitês de bacias, estados SP, MG, BA

| Anos | CBH – Piracicaba, Capivari e Jundiaí | CBH – Araguari | CBH – Paraguaçu | CBH – São Francisco |
|---|---|---|---|---|
| 1993 | 1 | – | – | – |
| 1994 | 2 | – | – | – |
| 1995 | 3 | – | – | – |
| 1996 | 4 | – | – | – |
| 1997 | 3 | – | – | – |
| 1998 | 2 | – | – | – |
| 1999 | 5 | – | – | |
| 2000 | 3 | – | – | – |
| 2001 | 4 | – | – | – |
| 2002 | 4 | – | – | 1 |
| 2003 | 7 | – | – | 3 |
| 2004 | 4 | – | – | 3 |
| 2005 | 3 | – | – | 3 |
| 2006 | 3 | – | – | 2 |
| 2007 | 3 | – | – | 3 |
| 2008 | 5 | – | – | 0 |
| 2009 | 4 | – | – | 2 |
| 2010 | 3 | – | – | 4 |
| 2011 | 5 | – | – | 1 |
| 2012 | 4 | – | – | 4 |
| 2013 | 2 | 4 | 1 | 4 |
| 2014 | 4 | 8 | 2 | 2 |
| 2015 | 4 | 8 | 4 | 2 |
| 2016 | 2 | 11 | 5 | 4 |
| 2017 | 3 | 8 | 3 | 3 |
| **Total** | **87** | **39** | **15** | **41** |

Fonte: CBHs – PCJ, Araguari, Paraguaçu e São Francisco (2016)

Com base nos resultados dessa trajetória processual do ambiente organizacional e institucional dos comitês de bacias hidrográficas, é possível concluir afirmando tratar-se de uma *governança pública-tripartite*, isto é, uma

governança quando o Estado e as instituições públicas, juntos com as organizações privadas e da sociedade civil, impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais. Como observado, a governança territorial é tripartite, mas a participação dos diferentes setores da sociedade é diferenciada e não obedece a uma regra única vigente para todos.

Portanto, os resultados confirmam que, apesar dos avanços do ambiente organizacional e institucional, a falta de uma governança democrática e tripartite é consequência de fragilidades políticas nos comitês de bacias hidrográficas, que decorrem do descumprimento de suas responsabilidades por falta de apoio governamental, da falta de capacitação profissional e do engajamento de seus componentes, ou mesmo por subserviência do comitê a interesses de setores de usuários. Nesses casos, a Política Nacional de Recursos Hídricos fica relegada a papel secundário, não se efetivando. Apesar dos avanços, os poderes públicos ainda não assumiram a água como centro de suas políticas de desenvolvimento territorial sustentável (Mauro et al., 2017).

Com relação aos conflitos inerentes à governança nos comitês de bacias, quando não há entendimento entre os envolvidos, quase sempre ambos os lados perdem. Assim, parte dos desafios a superar na governança compartilhada dos recursos hídricos se refere a encontrar maneiras adequadas de lidar com as diferenças de opinião antagônica e o interesse dos envolvidos, o que demanda o fortalecimento da resolução do conflito por meios mais deliberativos, mobilizando a sociedade civil para ações mais consistentes. Torna-se fundamental o fomento, a valorização e o entendimento de articulações baseadas em iniciativas de cooperação, bem como dos processos de aprendizagem social que as acompanham (Castellano; Barbi, 2009, p.171).

## A introdução da cobrança e a criação da Agência Nacional de Águas

Um dos principais temas dos comitês de bacia na última década foi sem dúvida a introdução da cobrança pelo uso da água.

No estado de São Paulo, o Termo de Outorga do DAEE (Portaria 1213, de 6 de agosto de 2004) foi emitido com a concordância de todos os interessados envolvidos, com o objetivo de garantir direitos de alocação da água para as bacias dos rios PCJ e para o abastecimento da Região Metropolitana

de São Paulo (RMSP), por meio de regras bem definidas de operação do sistema Cantareira. Assim, a região das bacias do PCJ passou a contar com uma garantia de vazão mínima estabelecida. Além disso, a concessão, que anteriormente era de trinta anos, passou a ser agora de dez anos, podendo ser revisada a qualquer momento.

Com essa nova outorga, a gestão estatal passou a ser descentralizada e, nos momentos de escassez, a responsabilidade para decidir o que fazer deverá ser compartilhada entre a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e os comitês PCJ. Para isso, um banco de águas também foi aprovado; caso a Sabesp ou os comitês PCJ resolvam não utilizar as vazões acordadas a cada mês, esses volumes ficam armazenados nos reservatórios para futura utilização. É, portanto, um divisor de águas, que obriga a Sabesp a encontrar outras fontes de abastecimento para a RMSP, procurando diminuir a dependência do sistema Cantareira, além de providenciar o tratamento de esgotos urbanos, controle de perdas físicas nos sistemas de abastecimento de água e de ações que contribuam para a recarga do lençol freático (Castellano, Barbi, 2009, p.167).

Com esses instrumentos de governança, os comitês e o Consórcio PCJ foram responsáveis pela introdução da cobrança pelo uso da água das bacias, aprovada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) em novembro de 2005. A introdução da cobrança foi feita de forma progressiva, iniciando com 60% do valor definido, em 2006, passando a 75% desse valor em 2007, e chegando ao seu valor final em 2008. Os valores cobrados ficaram sujeitos a variações, condicionadas à qualidade da água do manancial usado e às boas práticas de uso e conservação da água (ANA, 2005 apud Castellano, Barbi, 2009, p.168). Estão sujeitos à cobrança indústrias, comércios, serviços de abastecimento e outros usuários urbanos privados, tais como hotéis e shopping centers, que captem água ou despejam efluentes nos corpos d'água das bacias. O usuário que capta até cinco metros cúbicos de água por dia fica isento da cobrança.

É durante esse processo de institucionalização da cobrança pelo uso da água que será definida pelos comitês PCJ a criação da Agência Nacional de Águas dos comitês de bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, inaugurada oficialmente em 16 de dezembro de 2005. A função da agência consiste em gerenciar os recursos financeiros gerados, propondo aos comitês o plano de aplicação destes recursos (CBH PCJ, 2005)

Com a aprovação da cobrança pelo uso da água nos rios federais e estaduais e com a assinatura do contrato de gestão entre a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Consórcio PCJ, por meio do qual este passa a ser uma entidade delegatária das funções de agências de águas, a região das bacias PCJ finalmente tem todos os organismos e instrumentos necessários para promover a recuperação e a preservação dos recursos hídricos, para planejar e regular o uso da água, entre outras funções (Consórcio PCJ, 2005 apud Castellano, Barbi, 2009, p.170).

Além desses avanços regionais, observa-se que, em âmbito estadual e nacional, alguns atores das bacias do PCJ tiveram expressiva influência na criação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como na formulação das legislações paulista e nacional de recursos hídricos. Assim, da mesma maneira, como as relações intersetoriais tiveram grande influência para os avanços da governança das águas em âmbito local, as conexões organizacionais entre as diferentes escalas no processo de constituição de espaços de gestão também contribuíram para os avanços na governança das águas em escalas mais abrangentes, por meio de um processo de diálogo, aprendizagem e troca de experiências (Castellano; Barbi, 2009, p.171).

## Conclusões

Os resultados gerais indicaram que os CBHs são caracterizados pela desigualdade econômica quando comparados pelo critério do PIB e do PIB *per capita*. A desigualdade também é evidente no mercado de trabalho. É alta a formalização das relações de trabalho nos territórios do CBH PCJ, enquanto a informalidade prevalece nos territórios dos CBHs Paraguaçu e São Francisco.

Os resultados mostram que, apesar da ampliação e dos avanços da formalização do assalariamento nesses territórios, a regulação da *relação salarial local é precoce e incompleta*, além de *precária*, *flexível*, *parcial* e *limitada*.

Por sua vez, os dados sobre a dinâmica social revelam crescimento das organizações associativas nos quatro comitês estudados. Predominam as de defesa dos direitos sociais, seguidas pelas religiosas e pelas sindicais. Os municípios participantes do CBH Paraguaçu (BA) são a exceção. Nesse caso, as religiosas lideraram seguidas pelas de defesa dos direitos sociais e pelas

sindicais. O crescimento do número de organizações associativas indica a diversidade de interesses que nascem da sociedade civil e que, em diferentes graus, está representada nos comitês.

Já a estrutura de gastos públicos é mais ou menos a mesma, prevalecendo o gasto social seguido pelos gastos políticos e pelos econômicos. É interessante notar que esta estrutura de gastos também não é alterada pela alternância dos diferentes partidos nos governos municipais. A desigualdade e a rigidez dos gastos públicos indicam dificuldades dos municípios em contribuir para o desenvolvimento sustentável, pois a participação dos atores que atuam nos municípios mais pobres por falta, por exemplo, de capacidade econômica e de pessoal qualificado põem em vantagem os atores econômica e politicamente mais poderosos, prejudicando a cooperação e reforçando a inércia institucional.

Ainda do lado da participação do poder público, o crescimento dos estabelecimentos de serviços ambientais de porte micro pode estar reforçando o crescimento de secretarias municipais do meio ambiente, bem como um controle maior do setor público dos danos ambientais nos territórios dos CBHs. O surgimento de gastos municipais dos orçamentos na função gestão ambiental de algumas prefeituras aponta nessa direção.

Embora ocorra uma participação democrática, os níveis de representação dos agentes econômicos e sociais nos CBHs – Estado, setor privado e sociedade civil – são distintos nos três estados. Entre os quatro CBHs analisados, o CBH Paraguaçu é o único que apresenta uma estrutura de participação tipicamente tripartite: 33,3%. Nos demais, a participação do Estado é hegemônica no CBH PCJ (68%) e bem reduzida no CBH São Francisco (32%). As organizações patronais têm a maior participação no CBH São Francisco (39%) e a menor no CBH PCJ (17%). Com relação às organizações laborais e da sociedade civil não patronal, a maior participação se dá no CBH Paraguaçu (33%), seguida do CBH São Francisco (29%). O CBH PCJ apresenta a menor participação da sociedade civil (17%). Esses resultados diferenciados se expressam nos conflitos de temas e problemas tratados nas plenárias dos comitês, que envolvem os usuários de água das atividades econômicas com o consumo das sociedades locais e regionais.

Esses dados revelam que a capacidade de governança da água e da governança ambiental de cada um dos comitês de bacias hidrográficas é fortemente influenciada pelos contextos econômicos, sociais, políticos, organizacionais

e institucionais. Isto é, os quatro CBHs estão ancorados em territórios desiguais, estruturados de acordo com a dinâmica da correlação de forças da representação da participação dos agentes econômicos, com desafios específicos na gestão das *suas* águas, os quais eles são demandados a abordar.

Os resultados indicam que, apesar dos avanços do ambiente organizacional e institucional, a governança dos CBHs é frágil pelo descumprimento de suas responsabilidades por falta de apoio governamental, de capacitação profissional e de engajamento de seus componentes, ou mesmo por subserviência do comitê a interesses de setores de usuários, sem esquecer a ausência de mecanismos de resolução de conflitos e de negociação. Mas, mesmo assim, ainda podem ser descritos como as estruturas de governanças mais democráticas e participativas que permitem uma pequena abertura do Estado a um conjunto de organizações sociais.

# 2
# A governança ambiental no comitê de bacia do Rio Araguari

*Deise Junqueira*
*Vânia Rosolen*

## Introdução

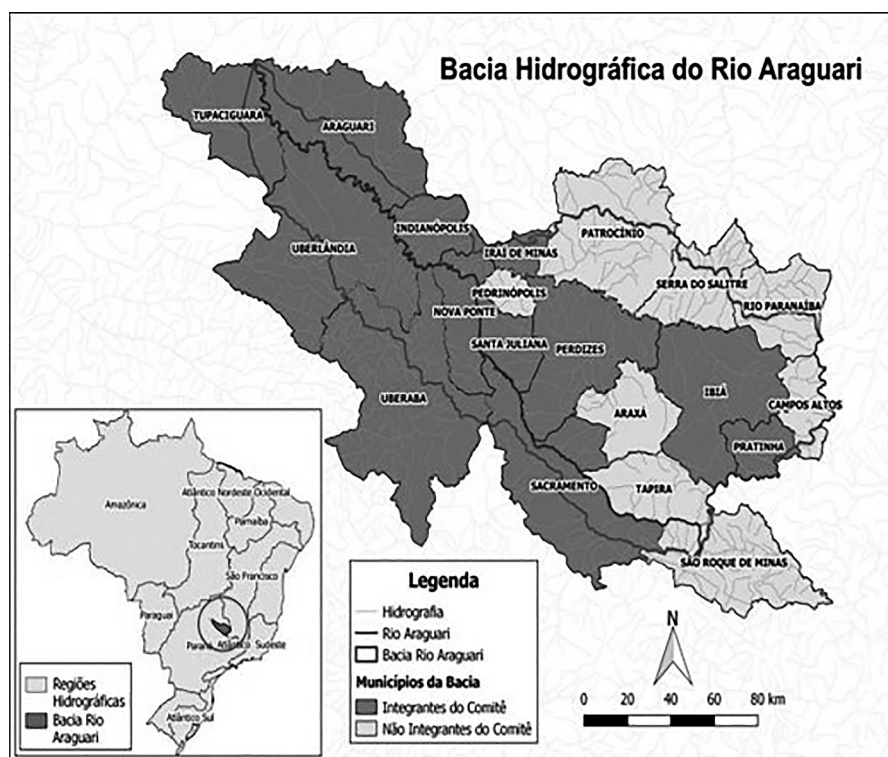
O Rio Araguari atravessa a região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, na porção oeste do estado de Minas Gerais, compreende uma área de 22.091km² e engloba vinte municípios, onde um milhão de pessoas vivem às margens do rio e usufruem dos seus serviços ecossistêmicos (CBH Rio Araguari, 2006).

A sua nascente está localizada na Serra da Canastra, no município de São Roque de Minas (MG) e percorre 475 km antes de desaguar no Rio Paraíba, na divisa com o estado de Goiás. A foz do rio localiza-se nas cidades de Tupaciguara e Araguari (CBH Rio Araguari, 2017). Os municípios que compõem a bacia do Rio Araguari são Araguari, Araxá, Campos Altos, Ibiá, Indianópolis, Iraí de Minas, Nova Ponte, Patrocínio, Pedrinópolis, Perdizes, Pratinha, Rio Paranaíba, São Roque de Minas, Sacramento, Santa Juliana, Serra do Salitre, Tapira, Tupaciguara, Uberaba e Uberlândia (Rosendo, 2005) (Mapa 2.1).

Originalmente a região era coberta pelo bioma cerrado que foi drasticamente convertido em pastagens e cultivos agrícolas intensivos, o relevo plano favoreceu a mecanização da agricultura, possibilitando que grandes extensões de terra fossem convertidas rapidamente. Além da supressão da vegetação original, que impacta diretamente a dinâmica hídrica, a atividade

também é responsável pela demanda de grande quantidade de recurso para ser usado na irrigação.

Na região do Triângulo Mineiro, que contempla a bacia hidrográfica do Rio Araguari, podemos notar a presença do ecossistema de veredas, que são ambientes altamente complexos que comportam espécies endêmicas adaptadas à dinâmica hídrica específica do ambiente e provisionam inúmeros serviços ambientais. Sobretudo garantem a disponibilidade hídrica ao assumir o papel de grandes reservatórios que liberam água conforme sazonalidade, fato que aqui tem maior importância (Junk, 2014).

Mapa 2.1 – Localização da bacia hidrográfica do Rio Araguari em território nacional

Fonte: elaborado pelas autoras (2017)

Nesses ambientes úmidos é comum o estabelecimento de empreendimentos minerários de extração de argila que geram grandes passivos ambientais e contribuem para a drenagem das áreas úmidas, supressão da

vegetação nativa e compactação do solo, entre outros impactos que afetam diretamente a disponibilidade e qualidade da água (Oliveira; Rodrigues; Rodrigues, 2008).

Além da atividade agrícola intensiva e os empreendimentos de mineração, podemos citar a forte atuação do setor hidrelétrico na bacia. Como exemplo mencionamos a Usina Hidrelétrica Nova Ponte, considerada um empreendimento de grande porte que causa impactos consideráveis em sua área de abrangência, como inundação de áreas, supressão de vegetação e alteração da dinâmica hídrica.

Nesse cenário, apesar da presença dos ecossistemas hídricos, a região é frequentemente acometida por eventos de escassez de água, fazendo-nos questionar como a governança ambiental e territorial são exercidas na região. Para minimizar questões de conflito por disponibilidade hídrica é fundamental incluir processos modernos de gestão nas estruturas e instituições de governo, porém, mais que isso, é necessário o reconhecimento do território e suas especificidades, além de um olhar atento para ações e programas ambientais e a gestão racional e sustentável dos ecossistemas e recursos hídricos.

Este capítulo é um estudo de caso que aborda o comitê de bacia hidrográfica do Rio Araguari, cujo objetivo foi investigar se o conceito de governança ambiental avança dentro do comitê. Sendo os recursos naturais bens públicos, procurou-se identificar se o diálogo entre os atores envolvidos nos processos de tomada de decisão ocorre de forma horizontal e com igual importância na tomada de decisão. Outro ponto foi perceber como as questões ambientais são tratadas pelos múltiplos atores (setor público, privado e sociedade civil).

Paralelamente, foi analisado como o PIB é distribuído entre as atividades do comitê, a fim de identificar os esforços empregados em programas de recuperação e preservação ambiental, manutenção da quantidade e qualidade da água, bem como sua distribuição à população. Outro ponto foi buscar compreender a atuação do comitê em relação aos empreendimentos que se instalam e operam na bacia e aos possíveis conflitos entre os múltiplos atores.

A metodologia utilizada é qualitativa e consiste na análise de planilhas de gastos públicos relativos aos comitês de bacias e aos municípios inseridos na bacia. Inclui-se, ainda, a análise de dados da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE 2.0) a fim de avaliar os serviços ambientais que são oferecidos nos municípios componentes da bacia, os recursos

empregados nesses serviços e a participação relativa das prefeituras com o conjunto de investimentos públicos em políticas de controle ambiental.

Informações sobre a composição do comitê de bacia hidrográfica do Rio Araguari, suas câmaras técnicas e grupos de trabalho também foram exploradas a fim de averiguarmos quem são os representantes que estão inseridos nesses grupos e participam dos processos de tomada de decisões.

Outros documentos analisados são as atas de reuniões dos comitês de bacias, contendo atas de assembleias gerais, câmaras técnicas, diretoria e grupos de trabalhos. Essa etapa do trabalho teve como objetivo avaliar as decisões do comitê e seu enquadramento nas exigências da governança.

Além desta introdução, este capítulo está organizado em quatro seções. A primeira mostra a estrutura e dinâmica produtiva dos municípios do comitê da bacia hidrográfica do Rio Araguari. A segunda analisa os territórios dos serviços ambientais prestados. A terceira é a composição do CBH Araguari e suas câmaras técnicas. A quarta faz uma análise das atas das reuniões do comitê e, por último, são sistematizadas as principais conclusões.

## Estrutura produtiva dos municípios do comitê de bacia hidrográfica do Rio Araguari

A estrutura produtiva dos municípios da bacia do Rio Araguari é amparada pelo setor de serviços, que tem maior importância no PIB, seguido pelo setor industrial e o setor agropecuário, que ocupa a terceira posição em ordem de importância.

Os dados apresentados na Tabela 2.1 indicam que, no ano de 2014, o setor de serviços foi o responsável pela maior parte do valor adicionado nos municípios que participam do comitê de bacia do Rio Araguari, seguindo o que ocorre em todo o estado de Minas Gerais. Como serviços, são entendidas as atividades relacionadas a transporte, comércio, limpeza, alimentação, telemarketing, hospedagem e beleza. Na economia nacional, este é o segmento de mais peso, correspondendo, sozinho, a aproximadamente 70% do PIB. O setor industrial engloba atividades como extrativismo mineral, transformação de matéria-prima e construção civil, entre outras, consideradas atividades que geram grandes passivos ambientais. Nos municípios estudados a indústria extrativista, principalmente, atua de forma bastante expressiva.

Tabela 2.1 – Distribuição do valor adicionado, municípios do comitê de bacia hidrográfica do Rio Araguari (2014)

| **Municípios** | **Valor adicionado** | | |
|---|---|---|---|
| | **Agropecuária** | **Indústria** | **Serviços** |
| Araguari (T) | R$ 269.482 | R$ 1.253.153 | R$ 1.240.035 |
| Ibiá (T) | R$ 174.318 | R$ 160.711 | R$ 245.945 |
| Indianópolis (T) | R$ 95.881 | R$ 255.308 | R$ 42.062 |
| Iraí de Minas (T) | R$ 44.697 | R$ 39.982 | R$ 63.483 |
| Nova Ponte (T) | R$ 189.430 | R$ 315.060 | R$ 130.533 |
| Perdizes (T) | R$ 253.134 | R$ 30.641 | R$ 129.061 |
| Pratinha (S) | R$ 31.073 | R$ 2.460 | R$ 17.027 |
| Sacramento (T) | R$ 185.775 | R$ 137.117 | R$ 299.924 |
| Santa Juliana (S) | R$ 90.785 | R$ 310.056 | R$ 202.610 |
| Tupaciguara (T) | R$ 144.281 | R$ 57.949 | R$ 182.393 |
| Uberaba (S) | R$ 575.240 | R$ 3.358.736 | R$ 5.154.822 |
| Uberlândia (T) | R$ 422.052 | R$ 6.593.600 | R$ 12.784.545 |
| Total | R$ 2.476.148 | R$ 12.514.773 | R$ 20.492.441 |
| Total em MG | R$ 25.586.134 | R$ 130.897.371 | R$ 225.777.879 |

Fonte: IBGE (2010)
Nota: (T) titular e (S) suplente

## Prestação de serviços ambientais

Em relação à seção E da classificação CNAE 2.0, dados referentes ao ano de 2002 mostram que os serviços ambientais prestados tratavam apenas de reciclagem de resíduos e distribuição e captação de água. A quantidade de estabelecimentos de serviços ambientais na categoria reciclagem, entretanto, era quase nula, nela apenas o município de Uberlândia comportava dois empreendimentos destinados a esse fim, enquanto na categoria de tratamento, captação e distribuição de água (divisão 36) todos os municípios em questão apresentam um estabelecimento com essa finalidade, *menos Uberlândia*. Em relação aos vínculos empregatícios, o setor de reciclagem não gerou empregos no ano de 2002, porém na divisão 36 observa-se um grande número de vínculos, 612 no total, sendo o município de Uberaba responsável

por 515 desses empregos. Comparando os números de vínculos e estabelecimentos é possível observar para a divisão 36 que, apesar de os municípios trazerem apenas um estabelecimento, este último é responsável por uma alta taxa dos vínculos empregatícios.

O contexto de prestação de serviços ambientais na bacia nos anos de 2006, 2010 e 2014 é apresentado na Tabela 2.2. O setor de reciclagem apresentava números muito baixos, o que pode indicar que ele atuava de forma quase insignificante na região; além disso, esses números refletem que a gestão de resíduos recicláveis poderia ser mais bem conduzida, aumentando a qualidade ambiental da região e o número de vínculos empregatícios, proporcionando bem-estar ambiental e social. O que percebemos, portanto, é que os serviços ambientais prestados eram dos mais básicos e de forma não tão efetiva.

A Tabela 2.2 permite, ainda, observar mudanças na prestação de serviços ambientais. As divisões 37 e 39 passam a ser incorporadas no território, surgindo no ano de 2006, seguidas por uma crescente no ano de 2010 e depois queda ou mesmo extinção, como é o caso da divisão 39, em 2014. A divisão com maior número de estabelecimentos passa a ser a 38, que permanece crescendo com o passar dos anos.

A divisão 36, que cuida da captação, tratamento e distribuição de água, é a segunda com maior número de estabelecimentos. Podemos perceber, ainda, que os municípios de Uberaba e Uberlândia são os que trazem o maior índice de estabelecimentos nas diversas divisões.

Considerando as atividades econômicas desenvolvidas na bacia hidrográfica do Rio Araguari, que são potencialmente transformadoras da paisagem original e afetam diretamente a qualidade dos solos e corpos hídricos, é importante considerar que um maior esforço deve ser empenhado, principalmente na divisão 38.

A divisão 37, responsável pelo esgoto, está presente de forma bem ínfima, apenas em três municípios, sendo eles Araguari, Uberlândia e Uberaba; dessa forma a qualidade dos recursos hídricos pode cair drasticamente, impossibilitando o abastecimento para os usuários e intensificando as situações de conflito pelo uso da água.

Apesar de mais tipos de serviços ambientais terem passado a ser oferecidos nos municípios que compõem o comitê, nota-se que para algumas divisões os números permaneceram baixos no decorrer dos anos. Entretanto,

Tabela 2.2 – Número de estabelecimentos que prestam serviços ambientais, municípios do comitê de bacia hidrográfica do Rio Araguari (2006-2010-2014)

| Municípios | Ano 2006 | | | | Ano 2010 | | | | Ano 2014 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Div. 36** | **Div. 37** | **Div. 38** | **Div. 39** | **Div. 36** | **Div. 37** | **Div. 38** | **Div. 39** | **Div. 36** | **Div. 37** | **Div. 38** | **Div. 39** |
| Araguari | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 1 | 6 | 0 | 0 | 1 | 7 | 0 |
| Ibiá | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Iraí de Minas | 0 | 0 | 1 | 0 | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Nova Ponte | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Sacramento | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Santa Juliana | 0 | 0 | 0 | 1 | – | – | – | – | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Tupaciguara | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Uberaba | 1 | 2 | 5 | 0 | 2 | 3 | 5 | 1 | 2 | 1 | 11 | 0 |
| Uberlândia | 1 | 2 | 14 | 0 | 1 | 3 | 15 | 1 | 1 | 2 | 23 | 0 |
| Total | 6 | 4 | 24 | 1 | 7 | 7 | 28 | 2 | 7 | 4 | 44 | 0 |

Fonte: CNAE 2.0 (2006, 2010 e 2014)
Nota: Divisões 36, 37, 38 e 39 da seção E da Rais

Tabela 2.3 – Número de vínculos empregatícios nos serviços ambientais, municípios do comitê de bacia hidrográfica do Rio Araguari (2006-2010-2014)

| Municípios | Ano 2006 | | | | Ano 2010 | | | | Ano 2014 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Div. 36** | **Div. 37** | **Div. 38** | **Div. 39** | **Div. 36** | **Div. 37** | **Div. 38** | **Div. 39** | **Div. 36** | **Div. 37** | **Div. 38** | **Div. 39** |
| Araguari | 0 | 0 | 98 | 0 | 0 | 2 | 121 | 0 | 0 | 1 | 89 | 0 |
| Ibiá | 45 | 0 | 0 | 0 | 47 | 0 | 2 | 0 | 43 | 0 | 25 | 0 |
| Iraí de Minas | 0 | 0 | 2 | 0 | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Nova Ponte | 19 | 0 | 0 | 0 | 21 | 0 | 0 | 0 | 15 | 0 | 0 | 0 |
| Sacramento | 47 | 0 | 0 | 0 | 45 | 0 | 0 | 0 | 47 | 0 | 0 | 0 |
| Santa Juliana | 0 | 0 | 0 | 0 | – | – | – | – | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Tupaciguara | 34 | 0 | 0 | 0 | 40 | 0 | 3 | 0 | 43 | 0 | 4 | 0 |
| Uberaba | 556 | 9 | 52 | 0 | 547 | 12 | 313 | 3 | 646 | 1 | 195 | 0 |
| Uberlândia | 843 | 8 | 169 | 0 | 756 | 9 | 1420 | 2 | 785 | 2 | 1740 | 0 |
| Total | 1544 | 17 | 321 | 0 | 1456 | 23 | 1859 | 5 | 1579 | 4 | 2054 | 0 |

Fonte: CNAE 2.0 (2006, 2010 e 2014)

mesmo com um número de estabelecimentos pouco expressivo, a taxa de vínculos empregatícios é bastante alta; eles se concentram nas divisões 36 e 38 (captação, tratamento e distribuição de água e gestão de resíduos de todos os tipos, respectivamente) conforme ilustra a Tabela 2.3.

Os valores totais da tabela anterior indicam um aumento constante no número de vínculos empregatícios para a divisão 38 conforme o passar dos anos, enquanto os números da divisão 37 caíram drasticamente comparando-os aos anos de 2010 e 2014. Já para a divisão 39 só há vínculos empregatícios no ano de 2010.

O ponto que merece maior destaque é que as atividades relacionadas ao esgoto apresentam números extremamente baixos, indicando pouca preocupação com a qualidade dos recursos hídricos. O comitê considera que os maiores conflitos na bacia estão relacionados à qualidade da água, que é uma consequência dos números que as tabelas 2.2 e 2.3 apresentam em relação à divisão 38.

Os dados apresentados nas tabelas 2.4 e 2.5 trazem o tamanho dos empreendimentos que oferecem os serviços ambientais a fim de avaliar o número de estabelecimentos destinados a tal atividade, seu tamanho e seu impacto na geração de empregos.

Os estabelecimentos de grande porte estão estritamente relacionados à divisão 36, mas a divisão 38 apresenta o maior número de estabelecimentos, sendo que a maior parte deles são de micro e pequeno porte. Já a divisão 39 apresenta um declínio, chegando a zero no ano de 2014.

Apesar de os grandes estabelecimentos da divisão 36 apresentarem os maiores números de vínculos empregatícios em cada ano específico, quando consideramos os anos de 2006, 2010 e 2014 de forma conjunta, a divisão 38 gera o maior número de vínculos distribuídos, principalmente, em estabelecimentos de micro e pequeno porte.

O setor 37, novamente, apresenta números pouco expressivos, o que sugere que as atividades destinadas ao tratamento do esgoto não são consideradas como deveriam ser. Considerando que a região abriga grande número de nascentes, apresenta altas taxas de demanda por recurso hídrico e inúmeros conflitos por disponibilidade, os baixos índices de tratamento de esgoto agravam as situações de conflito que se intensificam a partir de 2015.

Menores ainda são os números referentes ao setor 39 que trata de descontaminação de solo, água subterrânea, áreas de mineração etc. A região

Tabela 2.4 – Número de estabelecimentos, por tamanho, de serviços ambientais, total dos municípios que participam do comitê de bacia do Rio Araguari (2006-2010-2014)

| Tamanho | Ano 2006 | | | | Ano 2010 | | | | Ano 2014 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Div. 36** | **Div. 37** | **Div. 38** | **Div. 39** | **Div. 36** | **Div. 37** | **Div. 38** | **Div. 39** | **Div. 36** | **Div. 37** | **Div. 38** | **Div. 39** |
| Micro | 0 | 4 | 18 | 1 | 1 | 6 | 18 | 2 | 1 | 4 | 26 | 0 |
| Pequeno | 4 | 0 | 4 | 0 | 4 | 1 | 5 | 0 | 4 | 0 | 14 | 0 |
| Médio | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| Grande | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 |

Fonte: CNAE 2.0 (206, 2010 e 2014)

Tabela 2.5 – Número de empregados nos serviços ambientais por tipo e tamanho do estabelecimento, total dos municípios que participam do comitê de bacia do Rio Araguari (2006-2010-2014)

| Tamanho | Ano 2006 | | | | Ano 2010 | | | | Ano 2014 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Div. 36** | **Div. 37** | **Div. 38** | **Div. 39** | **Div. 36** | **Div. 37** | **Div. 38** | **Div. 39** | **Div. 36** | **Div. 37** | **Div. 38** | **Div. 39** |
| Micro | 0 | 17 | 44 | 0 | 4 | 13 | 70 | 5 | 3 | 4 | 85 | 0 |
| Pequeno | 145 | 0 | 102 | 0 | 153 | 10 | 155 | 0 | 148 | 0 | 354 | 0 |
| Médio | 0 | 0 | 175 | 0 | 0 | 0 | 171 | 0 | 0 | 0 | 215 | 0 |
| Grande | 1399 | 0 | 0 | 0 | 1299 | 0 | 1463 | 0 | 1428 | 0 | 1400 | 0 |

Fonte: CNAE 2.0 (2006, 2010 e 2014)

é caracterizada pela forte relação com o setor minerário e de indústrias (2º maior PIB da região); seria fundamental o desenvolvimento de ações de mitigação dos impactos decorrentes da atuação desses setores econômicos.

O estado de Minas Gerais é o principal fornecedor de bens minerais metálicos e não metálicos; pelo menos 250 municípios do estado têm entre suas atividades econômicas a extração de bens minerais (Ibram, 2014). A instalação e a operação de um empreendimento minerário geram impactos nos aspectos sociais, ambientais e econômicos de uma região; é fundamental estabelecer a boa governança ambiental de forma a gerenciar as demandas e passivos ambientais de forma racional e sustentável (Guimarães et al., 2005).

Contudo, o que notamos é que a prestação de serviços ambientais realizada na região é pouco expressiva em relação aos impactos das atividades econômicas desenvolvidas e aos conflitos por recurso identificados nos municípios estudados, indicando possíveis falhas na gestão territorial e hidrográfica.

## Composição do CBH Araguari e suas câmaras técnicas

A composição das instituições é ponto determinante na forma como a gestão da bacia ou do território é desempenhada. A boa gestão envolve participação e os processos de tomada de decisão são legítimos e democráticos e buscam sempre a resolução dos conflitos e o uso racional dos recursos.

Nos quadros deste item serão apresentados os atores que compõem o comitê de bacia hidrográfica do Rio Araguari e suas câmaras técnicas e qual setor – poder público estadual, poder público municipal, sociedade civil e usuários – eles representam. As letras T ou S indicadas na frente de cada setor significam titular e suplente, respectivamente.

De acordo com o Quadro 2.1, doze municípios participam da composição do comitê de bacia do Rio Araguari, que é paritária. Entre os principais componentes, aproximadamente 26% do segmento "usuários" são representados pelo setor privado. Cerca de 10% das representações do segmento "sociedade civil" pertencem ao setor privado e por volta de 42% são representados pelas ONGs e organizações da sociedade civil. Portanto, um total de 36% da composição do Comitê pertence ao setor privado, portanto não se trata de uma estruturação tripartite.

Quadro 2.1 – Composição do comitê de bacia hidrográfica do Rio Araguari

| Poder público estadual | | Poder público municipal | | Sociedade civil | | Usuários | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| EMATER (MG) | T<br>S | Araguari | T<br>S | UFU | T<br>S | CEMIG<br>CCBE | T<br>S |
| GRS | T<br>S | Uberlândia | T<br>S | Apea/TMAPS | T<br>S | FIEMG<br>A.I.S.E. MG | T<br>S |
| IEF | T<br>S | Sacramento | T<br>S | Aprogeo – Trialto | T<br>S | IBRAM<br>Vale Fertilizantes | T<br>S |
| IMA | T<br>S | Perdizes | T<br>S | ECO | T<br>S | Usina Uberaba<br>SPR Nova Ponte | T<br>S |
| SEMAD | T<br>S | Indianópolis | T<br>S | Amvap<br>Fonasc/BH | T<br>S | SPR Sacramento<br>SPR Araxá | T<br>S |
| FEAM | T<br>S | Tupaciguara | T<br>S | Crea/MG<br>Amedi | T<br>S | SR Uberlândia<br>SPR Iraí de Minas | T<br>S |
| IGAM | T<br>S | Nova Ponte<br>Sta. Juliana | T<br>S | OAB<br>Angá | T<br>S | A.G.R.A.B Rib. Sta. Juliana<br>AUARC | T<br>S |
| – | T<br>S | Iraí de Minas<br>Uberaba | T<br>S | Neoambiente<br>CCDR Tenda dos Morenos | T<br>S | COPASA<br>CODAU | T<br>S |
| Sedects<br>Igtec | T<br>S | Ibiá<br>Pratinha | T<br>S | Abes | T<br>S | DMAE<br>SAAE | T<br>S |

Fonte: CBH Araguari (2006)
Nota: (T) titular e (S) suplente

O Quadro 2.2 apresenta a composição da diretoria do comitê de bacia hidrográfica, que também se caracteriza como paritária.

Quadro 2.2 – Composição da diretoria do comitê de bacia hidrográfica do Rio Araguari

| Cargo | Instituição | Segmento |
|---|---|---|
| Presidente | FIEMG | Usuário de água (associação sindical) |
| Vice-presidente | Prefeitura Municipal de Araguari | Poder público municipal |
| Secretário | DMAE Uberlândia | Usuário de água |
| Vice-secretário | Crea/MG | Sociedade civil |

Fonte: CBH Araguari (2006)

O Quadro 2.3 apresenta a composição das três câmaras técnicas do CBH Rio Araguari, também com participação do poder público, organizações da sociedade civil e usuários.

Com base nas informações apresentadas, é evidente que o comitê traz a representação de múltiplos atores em sua estrutura total, indicando a presença do princípio da participação que é de extrema importância para uma gestão legítima e democrática. A participação de múltiplos atores permite reconhecer as perspectivas e demandas dos diversos usuários, além de auxiliar na transparência dos processos de tomada de decisão, enquanto a inclusão da sociedade civil possibilita identificar e localizar os diversos impactos, ampliando os benefícios da governança na gestão de conflitos (Twyford et al., 2006; Sousa Júnior et al., 2016). Nessa perspectiva a participação de múltiplos atores permite extrapolar a gestão hídrica para além de seus aspectos técnicos, incluindo questões relacionadas aos seus múltiplos usos e formas de apropriação (Fracalanza; Jacob; Eça, 2013).

Porém cabe ressaltar que não basta os mais diversos atores ocuparem assentos dentro do comitê. Apesar de terem uma boa representação, que inclui multiplicidade de atores, isso não significa que os processos de tomada de decisão são democráticos; pode ser que determinadas partes tenham prevalência. A paridade na representação e a inclusão da sociedade nos processos de tomada de decisão, apesar de refletirem a presença de estruturas que garantem o processo participativo característico da boa governança, não

Quadro 2.3 – Composição das câmaras técnicas do comitê de bacia hidrográfica do Rio Araguari

| CTIL | | CTOC | | CTPlan | | GTACG | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Instituição** | **Segmento** | **Instituição** | **Segmento** | **Instituição** | **Segmento** | **Instituição** | **Segmento** |
| – | PPE | Emater | PPE | IGAM | PPE | IMA (Titular) | PPE |
| IGAM | PPE | – | PPE | – | PPE | Emater (Suplente) | PPE |
| Pref. Mun. Sacramento | PPM | Pref. Mun. Nova Ponte | PPM | Pref. Mun. Uberlândia | PPM | Pref. Mun. Uberlândia (Titular) | PPM |
| Pref. Mun. Indianópolis | PPM | Pref. Mun. Araguari | PPM | Pref. Mun. Iraí de Minas | PPM | Pref. Mun. Araguari (Suplente) | PPM |
| Neoambiente | Soc. Civil | Fonasc | Soc. Civil | UFU | Soc. Civil | A.G.R.A.B Rib. Sta. Juliana (Titular) | Usuário |
| CREA/MG | Soc. Civil | Apea/ TMAPS | Soc. Civil | Angà | Soc. Civil | SPR Sacramento (Suplente) | Usuário |
| FIEMG | Usuário | Ibram | Usuário | FIEMG | Usuário | OAB (Titular) | Soc. civil |
| DMAE Uberlândia | Usuário | Codau | Usuário | DMAE Uberlândia | Usuário | – (Suplente) | Soc. civil |

Fonte: CBH Araguari (2006)

Nota: Câmara Técnica de Assuntos Institucionais e Legais (CTIL); Câmara Técnica de Outorga e Cobrança (CTOC); Câmara Técnica de Planejamento e Controle (CTPlan); Grupo de Trabalho de Acompanhamento do Contrato de Gestão (GTACG); Poder Público Estadual (PPE); Poder Público Municipal (PPM)

garantem que a decisão final seja aquela que foi alcançada por consenso de forma legítima e democrática. Estudos como o de Pahl-Wostl (2019) apontam que, em muitos casos, apesar da ocorrência de processos participativos, a decisão final ainda é inteiramente designada ao governo ou favorece partes que exercem grande poder econômico local.

Outra questão que pode ser pontuada é que as representações da sociedade civil pertencem a núcleos organizados, ou seja, trata-se de uma representação que segue os modelos impostos por setores dominantes da sociedade e, consequentemente, capacitados (Zhouri, 2008), como é o caso da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e, em algumas situações, pode não refletir os anseios da sociedade, potencializando os conflitos.

Para a boa governança ambiental é necessário que, durante os processos de tomada de decisão, o diálogo seja horizontal entre os múltiplos atores e o amplo consenso seja alcançado. A legitimidade é garantida quando as múltiplas demandas são atendidas sem que haja conflito de interesses e as decisões visam o desenvolvimento sustentável e a qualidade ambiental e social (UN, 2009).

## Estruturação, planos e ações do comitê

Em 2013 o CBH Araguari começa a ser estruturado e desenvolver suas atividades, ocorre a organização dos trabalhos e a formação de grupos de trabalho e câmaras técnicas de acordo com as demandas do comitê.

São formadas três câmaras técnicas (câmara técnica de assuntos institucionais e legais (CTIL), câmara técnica de outorga e cobrança (CTOC) e câmara técnica de planejamento e controle (CTPLAN) e cinco grupos de trabalho: grupo de trabalho para o acompanhamento do contrato de gestão (GT ACG), grupo de trabalho Plano (GT Plano), grupo de trabalho Fundo de Recuperação, proteção e desenvolvimento sustentável das bacias hidrográficas do estado de Minas Gerais (GT FHidro), grupo de trabalho de revisão do plano plurianual de aplicação (GTPPA) e grupo de trabalho Tanque Rede (GT Tanque Rede).

A setorização e divisão em câmaras pode agilizar o tempo de atendimento às demandas e resolução de problemas, mas pode ser um dos entraves caso a comunicação e a integração entre os grupos e câmaras não sejam eficientes,

prejudicando o andamento dos trabalhos e o cumprimento de metas. É um desafio garantir a integração setorial (Jacobi, 2008).

No mesmo ano ocorreu a aprovação dos seguintes programas: Atendimento à Atividade do Comitê; Planejamentos e Gestão dos Recursos Hídricos; Mobilização, Comunicação Social e Educação Ambiental; Qualidade e Quantidade da água; Mais Água e água boa, entre outros.

Dessa forma, o que constatamos é que a estrutura e planos de gestão do comitê se enquadram nos aspectos da governança ambiental.

Os recursos do Fhidro têm grande contribuição do setor elétrico que é bastante influente sobre os recursos hídricos da bacia do Rio Araguari. No Brasil, o setor hidrelétrico é considerado como uso não consuntivo, porém Zhouri (2008) aponta que as hidrelétricas, assim como a mineração e as grandes monoculturas (cana-de-açúcar, soja, eucalipto), chamadas pela autora de "atividades homogeneizadoras do espaço", geram grandes passivos ambientais e sociais, pois expõem ao risco ecossistemas frágeis e populações vulneráveis, a partir da inundação de áreas, por exemplo. De certa forma a compensação pelos impactos do setor elétrico ocorre, já que o recurso do Fhidro se refere à compensação por áreas inundadas. Entretanto, parte da porcentagem desse recurso é destinada à União, parte é destinada ao estado e o restante ao município no qual houve área inundada, sendo esta última uma pequena porcentagem.

Na primeira reunião de 2014 definiram-se as ações que comporiam o Plano Diretor da bacia Rio Araguari distribuídas em quatro componentes:

1. Estabelecimento do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Segrhi) e a regularização dos usuários, sendo no Plano Plurianual de Aplicação (PPA) equivalente ao plano de gestão, que contém ações para efetivação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, integradas com órgão estadual de gestão, que viabilizam a efetiva participação do comitê na bacia.
2. Referente ao saneamento ambiental que é equivalente no Plano Plurianual ao programa de Qualidade da Água, com ações de saneamento.
3. Recuperação ambiental, que equivale no Plano Plurianual ao programa de impacto na quantidade de água, que são ações para a recuperação de áreas para reflexo direto nos recursos hídricos da bacia.
4. Ações não estruturais, que equivalem no Plano Plurianual aos programas de mobilização, comunicação social e educação ambiental, que

são ações que buscam maior efetivação das demais ações do plano. As ações contemplam o Programa de Conscientização Ambiental e o Programa Produtor de Água.

O Plano contemplou, ainda, duas ações especiais: a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Rio Claro e o projeto Buritis, que trata da recuperação de nascentes. Foram apresentadas ainda as seguintes ações previstas entre o Plano Diretor e o Plano Plurianual:

1. Componente 1 (introdução do Segrhi e regularização dos usos e usuários): fortalecimento do CBH Araguari, instrumentalização da Agência de Bacia (ABHA), cadastramento de usuários, cobrança pelo uso dos recursos hídricos, monitoramento de águas e adensamento da rede fluviométrica e pluviométrica.
2. Componente 2 (saneamento ambiental): construção de redes coletoras e interceptores, adequação da disposição final do resíduo sólido urbano, introdução de estações de tratamento de esgoto, estabelecimento do tratamento terciário de esgoto em Patrocínio e combate às perdas físicas no sistema de abastecimento de água.
3. Componente 3 (recuperação ambiental): controle de erosão/assoreamento; recuperação de mata ciliar; áreas prioritárias para conservação e barramentos para regularização de vazões.
4. Componente 4 (ações não estruturais): restrição do uso de veredas, várzeas e covoais; incentivo ao cultivo mínimo e plantio direto e incentivo à adoção de práticas conservacionistas e de manejo de solo.
5. Componente 5 (ações especiais): Projeto APA do Rio Claro, Centro Operacional de Desenvolvimento e Saneamento de Uberaba (Codau) e Projeto Buriti – Departamento Municipal de Água e Esgoto de Uberlândia (DMAE).

As ações foram divididas em cinco linhas temáticas: 1. Água e Floresta; 2. Água e Solo; 3. Água e Biodiversidade; 4. Água e Saneamento; 5. Gestão das Águas. Pode-se notar que o Comitê direciona diversas ações à recuperação ambiental que são fundamentais para manter a disponibilidade hídrica, enquanto as ações de saneamento são importantes porque afetam diretamente a qualidade do recurso.

A sub-bacia Rio Claro foi destacada como prioridade pelo comitê porque apresenta um grande problema que é a diversidade dos usos de seus recursos. A multiplicidade de usos e a distribuição desigual da água, de forma geral, demandam uma gestão extremamente inteligente, modernizada, integrada e participativa que, acima de tudo, gere conhecimento sobre seus aspectos ambientais, sociais e econômicos. É importante reconhecer a capacidade hídrica do território para estabelecer o limite "disponibilidade x demanda" (Tundisi, 2016). Para essa bacia, especificamente, por sua condição de múltiplas demandas, sugeriu-se criar uma sexta linha temática direcionada à gestão da multiplicidade de usos.

Em 2014, as linhas de ações de demanda espontânea foram elencadas na ordem de importância seguinte.

Na linha temática Água e Ecossistemas Associados: 1. prestação de assistência técnica e extensão rural objetivando a conservação e a recuperação de áreas de preservação permanente e outros ambientes de relevante valor ecológico; 2. apoio à criação e estruturação de viveiros, criação de redes de sementes nativas e capacitação de pessoal para operacionalização; 3. desenvolvimento de atividades associadas ao uso sustentável de formações vegetativas nativas; 4. subsídio a estudos para criação de unidades de conservação.

Na linha temática Água e Solo: 1. recuperação de solos degradados pelo emprego de técnicas de controle de focos de erosão, terraceamento e construção de curvas de nível; 2. contribuição para melhoria e manutenção da drenagem de águas pluviais nas estradas vicinais em locais próximos a corpos d'água; 3. estimulação de práticas adequadas de conservação e de recuperação de solos; 4. capacitação e assistência técnica e extensão rural buscando estimular a aplicação de técnicas adequadas de manejo do solo; 5. introdução e difusão de práticas de agricultura orgânica, agroecológicas e de permacultura.

Na linha temática Água e Biodiversidade: 1. subsídio a estudos na definição das áreas importantes para a conservação dos ecossistemas aquáticos; 2. produção de conhecimento e pesquisas sobre o uso de bioindicadores de qualidade ambiental para recursos hídricos da bacia hidrográfica do Rio Araguari; 3. desenvolvimento de pesquisas associadas à conservação de espécies da fauna associadas a ambientes aquáticos com *status* de valor conservacionista (raras, ameaçadas de extinção, de valor comercial, migratória e endêmicas na região).

Na linha temática Água e Saneamento: 1. estímulo às práticas adequadas de coleta e tratamento de esgoto doméstico; 2. estímulo às práticas adequadas de coleta, disposição e tratamento dos resíduos sólidos urbanos; 3. promoção da coleta seletiva, criação e organização de associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis. Nessa linha, o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos será realizado por uma empresa escolhida por licitação e será pago com o dinheiro das outorgas de água.

Na linha temática Gestão das Águas: 1. produção de estudos e pesquisas sobre a ampliação da rede de monitoramento de qualidade e quantidade de água superficial na bacia do Rio Araguari; 2. produção de conhecimentos e pesquisas sobre o uso de indicadores de qualidade ambiental para a bacia hidrográfica do Rio Araguari; 3. produção de estudos e pesquisas sobre a qualidade e disponibilidade de água subterrânea na bacia hidrográfica do Rio Araguari.

Nesse ano também foi elaborado o Plano Municipal de Saneamento Básico, no qual catorze municípios da bacia do Rio Araguari foram contemplados. A elaboração de tal plano foi realizada por uma empresa contratada com o uso dos recursos provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos na bacia hidrográfica do Rio Araguari. Foi aprovada, também em 2014, a liberação de verba para a realização do 1º Seminário de Fitorremediação, com a finalidade de contribuir com diversos conhecimentos para os atores envolvidos.

No ano de 2015 houve a apresentação do projeto da Conferência Nacional de Segurança Hídrica, que tem como objetivo obter informações gerais e específicas de cada região hidrográfica brasileira no sentido de levantar os principais problemas e desafios enfrentados em relação aos recursos hídricos.

Houve também a apresentação do Plano Regional de Contingência e Emergência para Enfrentamento da Crise Hídrica, que é uma ação relacionada à resolução de conflitos. O primeiro ponto desse plano é o monitoramento da crise hídrica nas sub-bacias declaradas de conflito e mananciais de abastecimento urbano, cujas ações são análises dos dados hidroclimatológicos e comunicação com a sociedade. Serão gerados boletins da tendência hidrológica e serão direcionados aos meios de comunicação, prefeituras, instituições, empresas e ao público em geral. O segundo ponto desse plano é a regularização ambiental e hídrica, com a pretensão de sensibilizar os usuários quanto à importância de manter-se regularizados.

Foram elaboradas, ainda, ações educativas sobre a crise hídrica com o objetivo de alcançar 67 municípios que compõem quatro comitês de bacias diferentes. As ações visam às boas práticas de uso e consumo da água e elas farão parte do Plano de Contingência para Enfrentamento da Crise Hídrica; nesses municípios também será realizado um trabalho de sensibilização da população.

Seguindo o que é considerado como governança ambiental – geração de conhecimento, resolução de conflito, monitoramento e avaliação, legitimidade e representatividade, pode-se perceber que, pelos planos e ações apresentados, o comitê tem sua estrutura e gestão embasados na governança ambiental.

Houve a apresentação do Decreto Estadual nº 46.650 – Zoneamento Ambiental e Produtivo e suas implicações na Revisão do Plano de Bacia. Em 19 de novembro de 2014, foi emitido o decreto no qual se aprova a metodologia mineira de caracterização socioeconômica e ambiental de sub-bacias hidrográficas que consiste na elaboração de mapeamentos e estudos necessários para desenvolvimento de projetos agropecuários e licenciamento ambiental. O Zoneamento Ambiental e Produtivo é uma das ferramentas utilizadas na revisão do Plano de Bacia do Rio Araguari. O zoneamento territorial é outro instrumento que permite conhecer as especificidades de cada área e, a partir disso, regulamentar as atividades a desenvolver de acordo com o contexto ambiental, social e econômico em que estão inseridas.

O comitê apresenta a campanha "Eu amo meu rio" e o 3º Seminário de Águas Subterrâneas. Para esse seminário foi sugerida uma mesa redonda sobre extração de argila refratária, que é bastante intensa na região, mas a sugestão foi vetada com o argumento de que o tema fugiria do enfoque do seminário e poderia ser inclusa em uma próxima ocasião. Porém, assumindo essa postura, o comitê se mostra bastante omisso à situação, já que as extrações são feitas dentro de áreas úmidas como covoais e veredas que são o berço das nascentes. Autores como Castro (1980) definem a grande importância desses ecossistemas na manutenção dos recursos hídricos que extrapolam fronteiras estaduais.

Muitos dos projetos apresentados em 2013 ainda não foram executados. O edital para os projetos de demanda espontânea está parado por causa de questionamentos feitos pela sociedade civil ao Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam), enquanto o Projeto de Fitorremediação está

parado por falta de técnicos. A falta de corpo técnico especializado é mais uma característica de ausência da governança ambiental, porém é fundamental para a geração de conhecimento.

Foi apresentado e aprovado o planejamento orçamentário do seminário Gestão Ambiental na Bacia do Rio Uberabinha e Monitorização e do seminário Conservação de Ecossistemas Aquáticos, para os quais foi destinado um valor total de R$ 9.500,00.

Houve a apresentação do projeto de hidrometria do município de Pratinha, onde já foram instalados cerca de 170 hidrômetros, e ainda informaram que até fevereiro de 2016 todos os hidrômetros estariam instalados para que assim possa ter início a cobrança pelo uso da água.

O grupo de trabalho Tanque Rede informa que o principal foco eram os tanques redes, mas ao longo das discussões o grupo avaliou que nos quatro reservatórios analisados há outros tipos de fontes poluidoras além dos tanques redes – assim, o trabalho será desenvolvido em todo o sistema.

Foi ressaltado, pelos múltiplos atores, durante as reuniões do comitê que o saneamento básico merece mais retorno da cobrança de outorga não por ser o que mais contribui, mas sim por ser um dos maiores problemas da bacia, e que o valor a ser destinado ao saneamento básico pode até ser representativo no ponto de vista de quantidade, mas por causa do tamanho do problema chega a ser insignificante. Ressalta-se ainda que os municípios realmente precisam ter o Plano Municipal de Saneamento Básico e o Plano Municipal de Resíduos Sólidos para requerer recursos do ministério das cidades.

O comitê informou que está custeando o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) de catorze municípios e também os hidrômetros de Pratinha no intuito de realizar o serviço de água e esgoto do município, porém o Plano de alguns municípios está parado por falta de informações necessárias que as próprias prefeituras deixaram de repassar e que todos os projetos que estão sendo desenvolvidos devem abranger a temática de educação ambiental não só para crianças, mas para toda a população. Portanto, temos um déficit de interação e integração entre as instituições, além da ausência de geração de conhecimento, descaracterizando a boa governança ambiental. O comitê também foi o responsável por custear o projeto da Estação de Tratamento de Efluentes em Indianópolis.

Em 2015 foi apresentado um ofício pelo Departamento de Água e Esgoto de Uberlândia (DMAE) informando a existência de poços clandestinos na

região do município. Após a vistoria da Supram (Superintendência Regional de Meio Ambiente), o Ministério Público decidiu arquivar o processo, alegando que os poços estariam regularizados, o que gerou um mal-estar entre os órgãos DMAE, MP e Supram, pois para o DMAE, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) outorgou poços irregulares compreendendo uma malha extensa de perfurações com profundidade menor que setenta metros e distâncias menores que duzentos metros. Outra denúncia foi feita a respeito de sessenta poços irregulares que também estão em áreas de recarga. Percebe-se, portanto, que além de conflito entre os usuários, a gestão da bacia é igualmente afetada por conflitos entre as instituições de regularização ambiental, o que reflete, mais uma vez, a ausência de integração entre órgãos e instituições e o conflito de interesses.

Em 2016 foi firmada parceria com o Consórcio 4 ambiental para a gestão de resíduos sólidos. O consórcio é composto por quatro municípios, Santa Juliana, Pedrinópolis, Nova Ponte e Perdizes, possui unidades para reciclagem em Santa Juliana e Pedrinópolis com intenção de expansão para os municípios de Nova Ponte e Perdizes. Há a intenção de criar o Parque Sanitário com área destinada aos resíduos eletrônicos e construção civil. A solicitação foi feita requerendo o apoio financeiro ao CBH Araguari para a construção do Parque Sanitário, porém o representante do consórcio foi informado de que deveria ser enviado um pedido formal de apoio financeiro que deve ser repassado à Associação Multissetorial de Usuários de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas (ABHA).

Os consórcios, bem como os convênios e associações entre instituições, sejam elas públicas ou privadas, são tratados de cooperação, portanto fortalecem a integração (Dallabrida; Zimermann, 2009), além de auxiliar com a provisão de recursos para o financiamento de ações de mitigação.

Apesar da elaboração de ações amparadas pela governança, como estabelecimento de consórcios, processos participativos e controle da qualidade ambiental, entre outras, notam-se pelos documentos analisados situações constantes de conflito, além do atraso na execução das ações estabelecidas.

O comitê foi responsável por analisar o Processo de Outorga 01817/2008 – Igam, que trata do rebaixamento de nível de água subterrânea solicitado por uma grande mineradora multinacional brasileira no município de Patrocínio. O comitê foi favorável ao deferimento do processo.

Ainda dessa empresa foram analisados mais dois processos de outorga, o processo de nº 06014/2013, que trata de canalização e/ou retificação de curso de água, e o de nº 2257/2016, que trata de desvio de curso d'água. Questionou-se se haveria alagamento permanente no local da intervenção e, se sim, por qual motivo não foi feito um processo de barramento. A Supram esclareceu que mesmo que haja alagamento no local não caberia um processo de outorga de barramento. Então, os conselheiros sugeriram que o CBH Araguari acrescentasse mais condicionantes ao processo de licenciamento ambiental do empreendimento e solicitaram que o empreendedor trouxesse informações faltantes, pois da forma que o processo foi apresentado, os conselheiros não se sentiram confortáveis para votar nem pelo deferimento nem pelo indeferimento do processo naquele momento.

Ainda da mesma empresa foi apresentado um novo processo que consiste na construção de uma barragem de rejeitos no município de Tapira (MG). Então ocorreram a sugestão e a aprovação da realização de um evento na cidade a respeito da barragem com uma visita ao local e apresentação do projeto, a fim de abrir diálogo entre todos os atores envolvidos – município, empreendedor, órgão gestor e demais interessados –, já que a construção da barragem é questionada por diversos atores. O empreendimento seria localizado em uma região de assentamentos rurais e muitas pessoas poderiam ser afetadas pelos impactos.

Apesar dos esforços do comitê em manter o diálogo entre empreendedor e demais atores há um potencial conflito, pois o rebaixamento do nível de água e os impactos previstos por esse tipo de empreendimento, como a falta de água para alguns assentados, já estão sendo percebidos pela população. A apresentação do projeto pelo empreendedor é criticada porque as informações faltantes solicitadas em um momento anterior não foram fornecidas e propõe-se uma rediscussão sobre o modelo hidrogeológico da região. A respeito da falta de água que poderia afetar os assentados, o empreendedor aplica como medida mitigadora enviar caminhão-pipa aos assentados rurais afetados pelo empreendimento, porém argumenta-se que essa é uma medida paliativa e não representa a solução do problema das famílias que moram na região.

Uma das entidades representadas no comitê aponta que 56% dos conflitos gerados por escassez hídrica estão vinculados à exploração de minérios e que o cumprimento das formalidades não basta, pois a legislação é falha e deve ser revista. O presidente do assentamento afetado ressalta, ainda, que não há

diálogo com o empreendedor, que por várias vezes os assentados tentaram conversar com a empresa a respeito do problema, mas não foram atendidos. Os assentados apontam também os problemas já causados pelo empreendimento com um saldo de duas nascentes secas desde 2011 e diminuição drástica do fluxo de água no córrego Bálsamo. Aponta-se também que a prefeitura tem autonomia para interditar o empreendimento e tomar as providências cabíveis, não sendo somente o estado o responsável pela fiscalização. A prefeitura de Tapira, da mesma forma que os assentados, pontua a dificuldade de diálogo com a empresa responsável pela barragem.

Durante a elaboração do projeto foi apresentado um sistema de bombeamento que levaria água aos assentados, então se questionou ao empreendedor quando esse sistema seria ligado e o que seria feito enquanto isso não ocorresse. A partir desse questionamento, foi sugerida uma visita juntamente aos assentados para verificar a possibilidade do ligamento do sistema, pois ele poderá causar comprometimento de diques já existentes. Adverte-se também que além dos aspectos legais e técnicos, todos devem ter consciência de que estão em uma única unidade hidrológica, sendo que os problemas hidrográficos que atingem Tapira poderão afetar toda a bacia.

A todo momento solicitam-se ao empreendedor os estudos hidrológicos que indicam que a bacia hidrográfica não será impactada em curto, médio e longo prazos durante e após a retirada do empreendimento, e também ações mitigadoras que não sejam baseadas em medidas paliativas como o abastecimento por caminhão-pipa, porém o empreendedor não apresenta essas informações em nenhum momento. No que tange às barragens, solicita-se que deverá ser definida a área de impacto, o mapeamento das propriedades que estão sujeitas aos impactos, o estabelecimento do plano de alerta e remoção, e a determinação das medidas mitigadoras e compensatórias em caso de evento extremo.

O que observamos é a mercantilização dos recursos sem a preocupação de manter a função social que o território deve desempenhar; as atividades de mineração impactam diretamente a disponibilidade dos recursos hídricos. Nesse caso, mesmo com a apresentação dos passivos ambientais decorrentes do setor minerário, o desenvolvimento econômico prevaleceu sobre a qualidade ambiental e social, a partir de uma postura autocrática do setor privado que possivelmente está amparada por instituições com poder de decisão que extrapolam as considerações do comitê e demais atores que compõem os processos de tomada de decisão.

Assim notamos que o princípio de responsabilização, essencial para a governança ambiental, é negligenciado. Após impactar a disponibilidade de recursos hídricos, afetando direitos fundamentais básicos como o acesso à água, conforme define a Organização das Nações Unidas (ONU), o setor privado não é responsabilizado pelos passivos ambientais e coloca uma parcela da população em situação de vulnerabilidade ao não cumprir a mitigação dos seus impactos, negando-se a estabelecer um sistema eficiente de fornecimento de água para os afetados. Desse modo a instituição também falha na sua função de fiscalização e regularização. Podemos perceber que há um claro domínio do setor privado sobre a gestão regional.

Foi apresentado o projeto Plantando o Futuro, que consiste na identificação de áreas antropizadas e de ações que podem ser executadas, além de um plano de comunicação com término para o ano de 2018. Além dessa, há outras ações do governo estadual que já estão em andamento e projetos do próprio Comitê para a recuperação de nascentes, porém vale ressaltar que os conflitos citados anteriormente, decorrentes da ação arbitrária de mineradoras, eram em áreas de nascentes e não houve um posicionamento ou mesmo ações efetivas a fim de minimizar ou solucionar os problemas por parte do comitê.

Sobre a recuperação da vegetação suprimida em toda a bacia apontou-se que já existe um viveiro pronto na cidade de Ibiá, resultado da aplicação dos recursos da cobrança pelo uso da água, com a capacidade de entrega de 300 mil mudas; porém, efetivamente, entregaram-se apenas 100 mil com um total de 230 espécies. Contudo, o projeto foi criticado pelo representante de um dos municípios integrantes da bacia por não envolver a participação dos comitês de bacias e do Igam na elaboração e execução do projeto, além de apontar que a participação do Movimento Sem Terra (MST) como um órgão parceiro do governo do estado no projeto geraria uma dificuldade na busca de parcerias, uma vez que a maioria das nascentes a recuperar está em propriedades particulares, transparecendo a visão marginalizada que a sociedade, de forma geral, tem dos movimentos de luta por terra e moradia, não reconhecendo essas pessoas como cidadãos que pertencem ao mesmo território e que, mesmo já estando em situação de vulnerabilidade, têm seu acesso a recursos básicos negados e são privados do bem-estar ambiental e social e, nesse caso, são afetados diretamente pelas ações do setor privado.

Durante o ano de 2016 foi esclarecido que a maior parte dos gastos da ABHA em 2015 foi com eventos, viagens institucionais do CBH e da própria

ABHA e realização dos planos municipais de saneamento. Ao todo foram empenhados 19% do orçamento previsto, porém houve queda na arrecadação, e os fatores econômicos levaram a uma paralisação das atividades da ABHA em dezembro de 2015.

Constata-se que o comitê passa por um momento de inadimplência das outorgas e é sugerido que a renovação das outorgas seja vinculada à quitação dos valores em aberto. Várias entidades estão descontentes com a situação de inadimplência das outorgas e questiona-se ao CBH quais ações estão sendo realizadas com o dinheiro já arrecadado. Outro descontentamento é em relação à gestão dos recursos financeiros das cobranças e que não há projetos nas áreas rurais. O projeto de revitalização das nascentes do Córrego Indaiá também é questionado, já que está parado desde 2012 e a situação de escassez de água acomete várias propriedades rurais do município.

A partir dos apontamentos feitos até aqui, podemos concluir que os conflitos pelo uso e escassez de água são uma realidade na bacia e que o comitê ainda assume uma postura muito tímida diante desse cenário: a maioria dos projetos destinados à área ambiental estão parados com a alegação de falta de pessoal capacitado e verba, enquanto as consequências de ações irresponsáveis por parte dos empreendedores afetam a qualidade de vida da população e meio ambiente.

Em 2017, aponta-se a quantidade de processos de outorgas parados, o que implica a diminuição da renda do comitê. Tenta-se uma parceria com o Ministério Público para que financie a contratação de um analista ambiental e técnicos para atender a demanda das outorgas, porém o presidente do comitê salienta que o maior problema encontrado na bacia é referente à qualidade da água e não à quantidade, portanto a prioridade é que os recursos sejam voltados para o saneamento básico.

Questionou-se a respeito da audiência pública com a empresa mineradora multinacional brasileira localizada no município de Tapira, porém esclarece-se que o pedido de audiência pública foi retirado, pois a diretoria do comitê entende que por se tratar de licenciamento ambiental não é competência do comitê.

Esse posicionamento do comitê é bastante contraditório, pois em um momento anterior já havia interferido no processo de licenciamento ambiental de outorga de barramento no município de Patrocínio, exigindo que novas condicionantes fossem acrescentadas para que o barramento fosse aprovado.

Outro ponto que devemos questionar é que o empreendimento impacta diretamente o recurso hídrico e que o processo de licenciamento ambiental é justamente para minimizar esses impactos e executar as medidas mitigadoras que forem necessárias. Percebe-se então que o comitê está bastante enfraquecido politicamente nas tomadas de decisões, dando espaço para que os empreendimentos sejam executados de forma autocrática pelas grandes empresas.

Com base na análise dos dados do PIB, verifica-se que o setor de serviços, o setor industrial e o setor agropecuário, respectivamente em importância, contribuem economicamente nos municípios que compõem a bacia. Todos os setores presentes contribuem na geração de impactos ambientais que demandam ações e investimentos em saneamento ambiental, por exemplo. O setor de serviços, que se constitui em atividades urbanas como transporte, comércio, sistema bancário, serviço público, turismo, construção civil e outros, permite que determinadas divisões sejam mais dinâmicas e apresentem maiores ganhos produtivos, favorecendo o crescimento da produtividade agregada da economia (Silva; Menezes Filho; Komatsu, 2016).

Os setores industriais e agropecuários, na região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, estão voltados para a cadeia produtiva do agronegócio, envolvendo a formação de complexos industriais de produção e processamento de grãos, laticínios, produção de fertilizantes, plantios em larga escala e transporte para os mercados nacional e internacional (Pereira, 2012). Dados do *Anuário mineral estadual* de Minas Gerais, anos base 2010 a 2014, último anuário mineral disponível para o estado, mostram que em 2014 a atividade minerária possuía 38 lavras concedidas para exploração de argila refratária (DNPM, 2017), das quais muitas se encontram em áreas de nascentes de córregos e rios de importância substancial para a região. Portanto, todos os setores avaliados e presentes na região estão diretamente envolvidos com o uso e impactos ambientais dos corpos hídricos. Estatísticas do saneamento básico de Minas Gerais de 2014 (FJP, 2017) apontam que 36,7% dos municípios do Triângulo Norte e 25,9% dos municípios do Triângulo Sul, que são regiões que abrangem os municípios pertencentes ao CBH Araguari, passaram por estresse hídrico no ano de 2014.

Os dados apresentados na seção anterior indicam que poucos serviços ambientais são oferecidos pelos municípios avaliados, destacando-se, principalmente, as atividades relacionadas a captação, tratamento e distribuição de água e gestão de resíduos.

Apesar de os setores econômicos serem responsáveis por gerar o segundo maior PIB do estado, ficando atrás apenas da mesorregião metropolitana de Belo Horizonte, somente 46,7% dos municípios do Triângulo Norte e 33,3% dos municípios do Triângulo Sul participavam de consórcios de saneamento básico que incluem atividades de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana (FJP, 2017), reforçando que a prestação de serviços ambientais é deficitária e não corresponde às pressões ambientais sobre a região, ampliando o contexto de conflitos.

## Conclusões

A governança ambiental é caracterizada por ações que visam a mudanças na geração de conhecimento, nas instituições e nos processos de tomada de decisão referentes ao meio ambiente. Os processos, mecanismos, instrumentos e organização regulatórios que a compõem devem permitir a participação e autonomia dos atores para interferirem nas ações ambientais (Lemos; Agrawal, 2006). Para isso, a gestão deve incluir geração de conhecimento, monitoramento e avaliação, representatividade, legitimidade e resolução de conflitos.

A composição do CBH Araguari se mostra paritária e abrange a participação de todos os atores que devem estar envolvidos nos processos decisórios de um comitê de bacia. Apesar de estar bem estruturado nos preceitos do conceito de governança ambiental, o CBH Araguari ainda enfrenta muitos conflitos entre os setores que o compõem. Há certa dificuldade na gestão entre interesses privados, representados, principalmente, pelas grandes mineradoras que operam na região, e a população, que sofre grandes prejuízos ambientais por conta das atividades desenvolvidas pelo setor minerário.

Diante de potenciais situações de conflitos como construção de barramentos não outorgados, desvios de cursos d'água e baixa qualidade hídrica, muitas vezes a postura do comitê é de omissão. A população já consegue apontar os problemas causados pelos empreendimentos minerários recentes, como escassez de água, desaparecimento de nascentes, diminuição do fluxo hídrico de córregos etc., e tanto a população quanto o poder público destacaram a dificuldade de diálogo com o setor minerário. Quando indagado sobre os impactos do setor, o comitê assume a posição de que a solução de conflitos e danos ambientais causados não está sob sua responsabilidade e delega para as outras

esferas de poder a decisão de remediação do conflito. Tal conduta é contrária às prerrogativas de existência dos comitês de bacias hidrográficas de acordo com a Lei 9.433/1997, art. 38, que determina que "o comitê deve arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados à água".

Nota-se, ainda, que não há menções ou preocupações com outras modalidades de impactos ambientais que comprometem direta ou indiretamente a qualidade do recurso hídrico. As formas de manejo agrícola, o tratamento e a disposição de resíduos, a influência do setor hidrelétrico, entre outras preocupações, não entram na agenda decisória. Nessa direção são apenas apontadas soluções de saneamento ambiental que não alteram a estrutura de produção e de manejo estabelecidos.

Nos casos em que houve conflito por usos múltiplos, mas principalmente em relação à mineração, as informações imprescindíveis para a emissão das licenças de instalação e operação exigidas pelo comitê não foram entregues, fazendo com que o processo se alargasse e causasse mais danos ambientais e divergências.

Muitos projetos de recuperação e preservação de recursos hídricos, bem como de serviços ambientais, foram elaborados e aprovados no primeiro ano de existência do comitê e também no seu Plano Plurianual. Todavia, poucos foram executados com as justificativas de falta de pessoal técnico ou recursos, reforçando a ausência de capacitação, contrariando o que propõe a governança ambiental.

A arrecadação do comitê sofreu drástica redução por conta dos pagamentos de outorga atrasados, o que implica valores menores para reverter aos projetos ambientais. No entanto, devemos ressaltar que alguns programas foram – ou pelo menos começaram a ser – executados, como é o caso da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) dos municípios pertencentes à bacia. Dados do ano de 2014 mostram que 83,3% dos municípios do Triângulo Norte tinham seu PMSB finalizado ou estavam em fase de elaboração, enquanto no Triângulo Sul o número era 81,5% (FJP, 2017), e também a elaboração do projeto da estação de tratamento de efluentes no município de Indianópolis.

Entretanto, o comitê concorda que mais recursos deveriam ser investidos nas políticas de saneamento básico, pois esse é um dos grandes problemas que acomete os municípios da região e afeta a distribuição do recurso.

Os municípios que compõem a bacia hidrográfica do Rio Araguari lidam com questões conflituosas em relação à política interna, que refletem no seu

papel efetivo na governança. Destacam-se desde a gestão financeira, que muitas vezes não é tida como clara por parte de alguns atores do comitê, até os diversos problemas ambientais que atingem os municípios, como a presença de poços clandestinos em áreas de recarga hídrica, poços perfurados que não cumprem as exigências legais e mesmo assim foram outorgados, processos de outorga de rebaixamento de nível d'água subterrânea que foram aprovados pelo comitê sem a exigência de estudos detalhados sobre os possíveis danos ambientais e suas medidas de mitigação. Também ocorrem eventos de escassez de água que afetam diretamente uma parcela da população, reforçando as divergências entre o setor público e a sociedade civil e as indústrias de mineração (setor privado).

Considerando que a estrutura tripartite do comitê visa garantir a todos os integrantes do colegiado os mesmos direitos e o poder de deliberar na tomada de decisões, nota-se que no caso estudado o fator econômico se sobressai em relação ao bem-estar social e à preservação ambiental. Dessa forma, pode-se inferir que as leis e medidas punitivas são falhas para os grandes setores econômicos, prevalecendo uma cumplicidade com interesses minoritários do setor privado, definindo a gestão territorial como uma *governança estatal-privada*, de acordo com o Quadro I.1, "Tipos de governança territorial".

Apesar das diretrizes e ações pautadas na governança, bem como numa estruturação que se aproxima da tripartite, os inúmeros conflitos permitem construir o seguinte cenário para o CBH Araguari, levando em conta o Quadro PI.2, sobre os princípios básicos da governança territorial, e apresentados aqui no Quadro 2.4.

Quadro 2.4 – Avaliação dos princípios básicos da governança territorial, comitê de bacia hidrográfica do Rio Araguari (2010-2016)

| Princípios | Nota | Considerações |
|---|---|---|
| Foco | Média | A estruturação do comitê é baseada no que dispõe a lei relativa à atuação dos comitês de bacias, entretanto não há convergência com o âmbito municipal em consequência da falta de integração entre instituições. |
| Mecanismos | Média-alta | Promoção de reuniões, audiências, assembleias, estruturação de câmaras setoriais e grupos de trabalho. |

| Princípios | Nota | Considerações |
|---|---|---|
| Transparência | Baixa | Reclamações relacionadas, principalmente, à falta de prestação de contas e processos de tomada de decisão. Baixa qualidade na relação entre os múltiplos atores. |
| Participação | Média-alta | A estrutura do comitê se aproxima de uma estrutura tripartite, porém o setor privado equivale a cerca de 36% das representações do comitê. |
| Representatividade | Média-baixa | O comitê permite a representatividade pela participação em audiências públicas e assembleias e concede momentos de fala a todos os atores, mas os processos de tomada de decisão são fortemente influenciados pelo setor privado, portanto a representatividade não é democrática. |
| *Accountability* | Média-baixa | Não há muita clareza sobre os processos de tomada de decisão, entretanto o comitê faz balanços regulares sobre as ações concluídas, em execução e as paralisadas. A geração de conhecimento não apresenta a eficiência que deveria. |
| Coerência | Média-baixa | A posição de omissão do comitê diante do setor privado não permite coerência entre a atuação do comitê e suas funções. O comitê se ausenta diante dos conflitos, principalmente os relacionados ao setor minerário. Não são apresentados acordos, ajustes ou soluções diante dos conflitos apresentados. |
| Confiança | Média-baixa | Não há integração entre os atores. A sociedade civil e o governo apontam dificuldades de diálogo com o setor privado. Da mesma forma as organizações da sociedade civil não confiam plenamente na atuação do comitê. |
| Subsidiariedade | Média-baixa | O comitê capta recursos, entre eles a arrecadação a partir das outorgas, mas esses recursos sofrem quedas constantes por conta da ausência de corpo técnico que atenda às múltiplas demandas, como regularização de poços e outorgas ou mesmo a cobrança de pagamentos atrasados. |

| Princípios | Nota | Considerações |
|---|---|---|
| Autonomia | Média | O comitê tem autonomia para propor ações, programas e diretrizes baseadas na governança e executá-las, entretanto sofre com pressões exercidas por outros setores como o privado ou mesmo a falta de recursos que impede que as ações propostas pelo comitê sejam executadas. |

Fonte: elaborado pelas autoras (2021)

É necessário, portanto, que compromissos reais sejam firmados na compreensão da importância dos recursos hídricos nas diversas esferas da sociedade: estruturas governamentais, usuários dos recursos hídricos e sociedade civil. É fundamental que haja boa disposição dos atores envolvidos para solucionar os conflitos e estabelecer o cumprimento da legislação, fazendo com que o Sistema e o Plano Nacional de Recursos Hídricos sejam efetivamente cumpridos (Mauro et al., 2017).

Podemos concluir, portanto, que a estruturação do CBH Araguari se aproxima muito do que é descrito pelo conceito de governança ambiental, porém isso não basta. O cenário atual na bacia é de incontáveis conflitos, seja pela escassez de água ou mesmo pelas divergências de interesses sobre seu uso.

O setor privado, que exerce grande influência na economia da região, controla a gestão do território e dos recursos e não é responsabilizado pelos seus passivos ambientais. As grandes empresas mineradoras tratam os recursos hídricos como subservientes à geração de capital, enquanto sua função primeira, segundo a Lei 9.433 de 8 de janeiro de 1997, que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos, é o consumo humano assegurando o bem-estar social. Da forma como ocorre, a estruturação da instituição baseada no conceito de governança pouco pode interferir na solução dos problemas enfrentados na bacia.

# 3
# A governança territorial no comitê de bacia do Rio Paraguaçu

*Heleni Duarte Dantas de Ávila*
*Jéssica Bastos Sampaio*
*Jucileide F. do Nascimento*
*Maria Gorete Borges Figueiredo*

## Introdução

O Rio Paraguaçu é o maior rio genuinamente baiano. Suas nascentes são diamantíferas, suas margens são férteis, piscoso em toda sua extensão, navegável em quase toda sua extensão. Já foi a principal via de transporte e comunicação de toda a região, ligando o Sertão ao Recôncavo Baiano e à capital do estado. O nome Paraguaçu é de origem tupi e significa "mar grande", pela junção dos termos *pará* (mar) e *gûasu* (grande). No Brasil Colônia, foi escrito de várias formas: Paraguaçu, Paraoçu, Paraossu, Peroguaçu, Perasu, Peoassu e Peruassu, permanecendo, por fim, Paraguaçu.

Os núcleos de povoamento surgiram, a partir do século XVI, desde a região do Recôncavo em direção ao interior, seguindo o mesmo modelo de ocupação do território nacional. Os núcleos tiveram origem a partir das entradas ou bandeiras e das práticas de catequese dos jesuítas, franciscanos e beneditinos. Nesse período os portugueses viram nas margens próximas do Paraguaçu um local de povoamento promissor. Paulo Adorno, italiano de Gênova, e Afonso Rodrigues, português de Óbidos, ao chegarem ao que futuramente se tornaria a capitania da Bahia, instalaram-se nas margens do Rio Paraguaçu. Ao longo do século XVII, uniram suas famílias,

constituindo-as numa só. Os Rodrigues Adorno deram origem a uma geração que desbravou os sertões desse rio que nasce no interior, atravessa o Recôncavo e deságua na Baía de Todos os Santos, isto é, rota privilegiada de acesso ao interior do continente (Neves, 2008).

Ao longo dos séculos, a região atravessou diversos ciclos econômicos: século XVI, prevalecimento do extrativismo; século XVII, o apogeu e o declínio do cultivo da cana-de-açúcar, tem início o ciclo do gado, do fumo e no final, a mineração, inicialmente com produção de ouro; século XVIII, marcado com a interiorização do ciclo do gado; século XIX, tem início o ciclo do café na região da chapada e a mineração do diamante; século XX caracteriza-se pelo declínio dos ciclos da mineração; o cultivo de café é extinto. Novas tecnologias e a construção de rodovias levam as cidades de Cachoeira, São Félix, Maragojipe e São Roque do Paraguaçu à decadência. A cidade de Cachoeira deixa de ser o grande entreposto dos produtos do Recôncavo e do Sertão baiano.

Apesar de as águas do Rio Paraguaçu nascerem na Chapada Diamantina, especificamente no município de Barra da Estiva, foi pela sua foz que se iniciou a colonização da Bahia. Por séculos, o rio Paraguaçu serviu como porta de entrada para as terras do sertão baiano, sendo conhecido como "rio de integração da Bahia" (Lamas; Santa Rita; Miranda, 2016).

De acordo com estudos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) (2011 apud Valerio, 2018) existe uma variedade de solos na região da bacia do Paraguaçu, possibilitando uma relativa aptidão agrícola, e a região da Chapada Diamantina se destaca nesse sentido. Nessa área são encontradas as aptidões de baixa a média e de média a alta, justamente onde há uma precipitação um pouco maior (semiúmido a úmido). A união desses elementos torna a região um polo de atração para a agroindústria.

Essa ocupação mostra uma grande concentração de cidades no seu baixo curso, entre as quais se destacam Cachoeira e Muritiba, com mais de 30 mil habitantes cada. Vale lembrar que essa região foi uma das principais portas de entrada para o interior da Bahia, numa época em que os principais meios de transporte eram os de tração animal e o aquático. Assim, o porto de Cachoeira e São Félix foi importantíssimo desde o século XVI até meados do século XX, quando o modal de transporte sofreu mudanças e essas cidades passaram a ter sua influência reduzida.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)[1] nessa área, em sua maior parte, está por volta de 0,712, o que é considerado médio e próximo ao IDHM brasileiro, que em 2013 era de 0,744 (IBGE, 2013). O IDHM também é médio na região da Chapada Diamantina, com destaque para os municípios de Seabra e Palmeiras, seguidos por Lençóis, Boninal, Ibicora, Mucugê, Iraquara e Souto Soares. Segundo Lamas (2016), essse índice reflete, em parte, o estabelecimento do polo agrícola e a indústria do turismo local. As demais localidades da bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu possuem IDHM médio, variando de 0,511 a 0,590. As cidades que detêm os piores números são Ibiquera e Macajuba, ambas inseridas no semiárido.

Para compreender melhor a vida das pessoas na bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu, é interessante avaliar também os índices de performance econômica (IPE)[2] e de performance social (IPS)[3], indicadores sintéticos que medem a capacidade de os municípios atenderem as necessidades de serviços básicos da população (Bahia, 2013a), sem captar, entretanto, a qualidade dos serviços oferecidos. Ambos consideram como índice médio o valor de 5.000.

Destaca-se ainda como relevante para as interpretações e observações para este estudo a existência de uma divisão no território baiano que são os territórios de identidade. A configuração dos territórios de identidade do Estado da Bahia teve como principal indutor o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que em 2003, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), introduziu o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) com o objetivo de facilitar o planejamento, formas de gestão alternativas para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização de sua economia. Nesse contexto, foram identificados na Bahia, a princípio,

---

1 O IDH mede o nível de desenvolvimento humano dos países, enquanto o IDHM indica o mesmo índice nos municípios. Foi criado pela Organização das Nações Unidas e utiliza como indicadores educação, longevidade e renda. O índice varia de 0 a 1, sendo considerados baixos os índices menores que 0,499; médios os que vão de 0,5 a 0,799 e altos para valores superiores a 0,8 (PNUD, 2015).

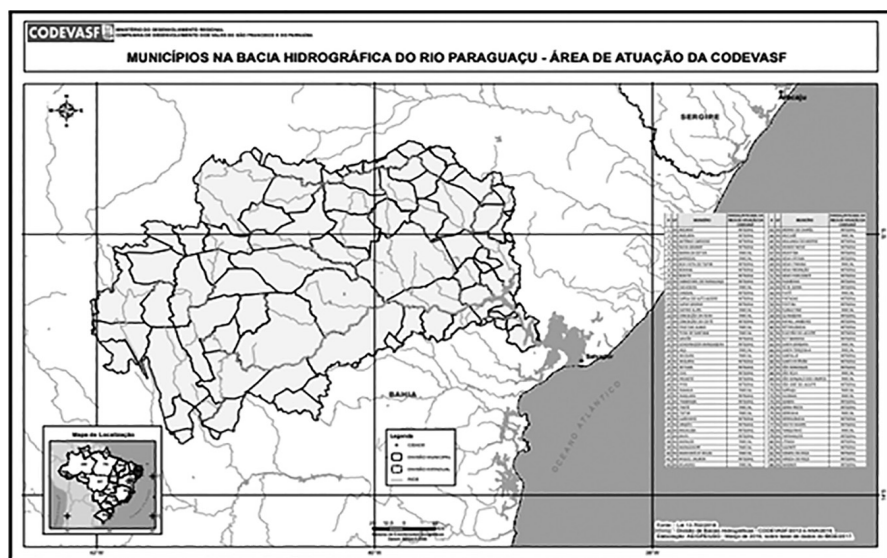
2 O Índice de Performance Econômica (IPE) é constituído dos seguintes indicadores: Índice de Infraestrutura (INF); Índice do Produto Municipal (IPM); Índice de Corrente de Comércio Exterior (ICE); Índice de Independência Fiscal (IIF) (Bahia, 2013. p.4).

3 O Índice de Performance Social (IPS) é composto dos seguintes subíndices: Índice do Nível de Saúde (INS); Índice do Nível de Educação (INE); Índice da Oferta de Serviços Básicos (ISB); Índice do Mercado de Trabalho (IMT) (Bahia, 2013, p.6).

cinco territórios para participar do programa: Sisal, Chapada Diamantina, Litoral Sul, Velho Chico e Irecê.

Ao assumir o Governo da Bahia em 2007, o governador Jaques Wagner reconheceu a legitimidade da divisão territorial que foi conformada e a adotou como unidade de planejamento das políticas públicas do Estado da Bahia. Para tanto, foi necessária a ampliação da representação e do escopo das políticas trabalhadas nos espaços colegiados nos territórios, acrescentando ao rural as temáticas e as entidades urbanas. Dessa forma, incluiu-se o território metropolitano de Salvador, o 26º território, e os territórios rurais passaram a ser chamados de territórios de identidade.[4]

Segundo a Secretaria de Planejamento (Seplan) do estado da Bahia, o território é conceituado como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos que se relacionam.

Mapa 3.1 – Municípios da bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu

Fonte: Lei 13.702/2018 – Divisão de bacias hidrográficas – Codevasf (2012) e ANA (2016)
Elaboração: AE/GPE/USG (2019)

---

4 Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/PUBLICACOES_TERRITORIAIS/Historico_da_Politica_Territorial_da_Bahia.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019.

A bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu é composta por mais de 150 rios, que nutrem 84 municípios baianos (cerca de 20% do total). A área banhada por ela é de 54.877 km², cerca de 10% do território do estado, cruzando-o de oeste para leste, na parte central. Vivem nessa área 1.720.367 pessoas, aproximadamente 12% dos habitantes da Bahia, e suas águas contribuem para o abastecimento da capital do estado (Lamas et al., 2016), conforme pode ser verificado pela visualização do Mapa 3.1.

O objetivo deste capítulo, além desse breve histórico, é mostrar o processo de estruturação institucional, planos e ações dos agentes sociais no comitê de bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu. Para isso, este capítulo foi organizado em duas seções. A primeira faz uma apresentação da estrutura institucional do comitê. A segunda mostra a composição de ações e conflitos do CBH Rio Paraguaçu. Por último, as conclusões.

## Estruturação do comitê

No estado da Bahia, no ano de 1995, são iniciados os esforços para formular e introduzir uma política de recursos hídricos, com a criação da Superintendência de Recursos Hídricos (SRH/BA), uma autarquia vinculada à então Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Habitação (Lei n. 6.812/1995). Ainda nesse mesmo ano, foi editada a Lei n. 6.855/1995, que dispõe sobre a política, o gerenciamento e o Plano Estadual de Recursos Hídricos. Apesar da publicação dessas leis, não foi instituído o sistema de gerenciamento de recursos hídricos, além de não incluírem em seu texto os organismos colegiados de tomada de decisão (Conselho Estadual de Recursos Hídricos e comitês de bacias hidrográficas). Assim, com o avanço na realização da política de águas no Estado, foram necessárias aprovações de outras leis, tratando das lacunas deixadas nessas primeiras legislações e incluindo aspectos institucionais do gerenciamento de recursos hídricos, tais como a Lei n.7.354, de 14 de setembro de 1998, que cria o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (Conerh), a Lei n.8.194, de 21 de janeiro de 2002, que cria o Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (Ferhba), e a Lei n.9.843, de 27 de dezembro de 2005, que cria os comitês de bacias hidrográficas.

Os primeiros anos de realização da política de recursos hídricos estado da Bahia demonstraram a necessidade de uma revisão nas normas já existentes

de forma a aperfeiçoá-las. Dessa forma, em 20 de dezembro de 2006, pela Lei n.10.432 de 20 de dezembro de 2006 é que se estabelece a Política Estadual de Recursos Hídricos e cria-se o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Segundo a Lei n.11.612/2009, o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos da Bahia (Segreh) acompanha o desenho institucional apresentado no sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, tendo a seguinte estrutura: Conselho Estadual de Recursos Hídricos (Conerh); Secretaria do Meio Ambiente (Sema); Instituto de Gestão das Águas e Clima (Ingá), atual Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema); agências de bacias hidrográficas; órgãos setoriais e/ou sistêmicos, cujas atividades ou competências guardem relação com a gestão ou uso dos recursos hídricos do Estado da Bahia.

A Política Estadual de Recursos Hídricos, na Bahia, é conduzida por objetivos, diretrizes e princípios norteadores:

> I. todos têm direito ao acesso à água, recurso natural indispensável à vida, à promoção social e ao desenvolvimento;
> II. o uso prioritário da água é o abastecimento humano e a dessedentação de animais;
> III. a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
> IV. a água é um recurso natural limitado, com valor econômico;
> V. o gerenciamento do uso das águas deve ser descentralizado, com a participação do poder público, dos usuários e de organizações da sociedade civil;
> VI. a bacia hidrográfica é a unidade territorial definida para o planejamento e o gerenciamento dos recursos hídricos (Bahia, 2006).

Segundo Nunes e Saito (2012),[5] a bacia do Paraguaçu apresenta atividades econômicas bastante dinâmicas, e a população economicamente ativa equivale a cerca de 27% da população total. Os 84 municípios da bacia são responsáveis por cerca de 20% da arrecadação estadual (UFBA/GRH, 2004). Atualmente, dentre as atividades econômicas, destacam-se na região

5 Disponível em: https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.pt. Acesso em: 25 jan. 2021.

a agricultura irrigada, a mineração e o turismo, que nos últimos anos vêm assumindo uma posição destacada na economia, na região da Chapada Diamantina. As atividades turísticas estão situadas, principalmente, nos municípios da região da Chapada Diamantina, com destaque para os municípios de Lençóis, Andaraí e Mucugê, que dispõem de um patrimônio paisagístico histórico e cultural bastante rico e diversificado, graças aos belos cenários naturais e arquitetônicos.

## Composição, ações e conflitos no CBH Rio Paraguaçu

Para compreender as relações políticas e disputa de poder presentes no comitê da bacia do Rio Paraguaçu, iniciou-se a análise pelo levantamento de atas, dados de IBGE e outras agências de dados, resultados das entrevistas, observações em reuniões, além de outros documentos referentes à dinâmica de funcionamento da bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu, como atas analisadas de reuniões do comitê da bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu, disponíveis no sítio do Inema (Quadro 3.1).

Acerca das atas, pode-se aferir que existe uma atuação marcante dos usuários da água; já a sociedade civil faz um tensionamento, porém sem uma articulação que garanta um bloco contra-hegemônico. Existe uma demora grande para que as ações sejam realizadas, haja vista a situação da construção do Plano da Bacia do Rio Paraguaçu e o debate sobre a cobrança do uso da água por parte dos outorgados. Percebe-se que esses temas são constantes nas reuniões, e pelo visto não ultrapassam os processos discursivos. Assim, como as atas trazem apenas extratos resumidos das principais discussões abordadas durante as reuniões, não ficam nítidas as articulações e estratégias internas dos blocos de poder. Mas no processo de entrevistas e nos diários de campo da equipe que observou as reuniões isso fica mais evidente.

Mediante a análise das atas, identifica-se ainda uma falta de compromisso por parte dos prefeitos com a situação dos recursos hídricos, tendo em vista a ausência deles no comitê de bacia, apesar de serem membros. A baixa adesão às reuniões do comitê pode ser compreendida tanto como em relação ao nível de prioridade dada pelas gestões municipais à discussão dos recursos hídricos, quanto em relação às posições político-partidárias que consequentemente incidem nessa participação.

Quadro 3.1 – Conteúdos de atas das reuniões do comitê de bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu 2014-2018

| Atas/Ano | Principais assuntos tratados/polêmicas: |
|---|---|
| 2014<br>2 Reuniões ordinárias e 1 extraordinária | Plano da Bacia do Rio Paraguaçu;<br>Questionamentos acerca do uso de agrotóxicos sem controle do Estado, afetando os pequenos produtores e a população que utiliza a água. Esse ponto foi questionado pela sociedade civil, porém os usuários da água votaram em bloco contrários à discussão desse ponto de pauta, sendo vitoriosos neste pleito.<br>Muitas críticas à empresa contratada para elaborar o Plano da Bacia do Paraguaçu.<br>Questionamentos por parte da sociedade civil em relação ao vice-presidente do comitê da bacia (representante do agronegócio). |
| 2015<br>3 Reuniões ordinárias | Críticas à demora na elaboração do Plano da Bacia do Paraguaçu, sendo informado pelos membros que o estudo teve início em 2006.<br>Questionamentos acerca da pouca participação dos prefeitos.<br>Necessidade de maior mobilização da sociedade civil, para maior participação.<br>Discussão de critérios para cobrança para uso da água. |
| 2016<br>2 Reuniões ordinárias e 3 extraordinárias | Questionamentos acerca dos representantes das prefeituras.<br>Eleição de novos membros para o comitê – tensões com relação aos membros das prefeituras.<br>Críticas às posições dos representantes do agronegócio, com alegações de que pensam no individual e não no uso coletivo da água. |
| 2017<br>2 Reuniões ordinárias | Posse dos membros das câmaras técnicas.<br>Tensões entre sociedade civil organizada, usuários e prefeitos.<br>Tensões entre sociedade civil organizada e usuários. |
| 2018<br>2 Reuniões ordinárias e 1 extraordinária | Criação de grupo de trabalho para revisão do Regimento Interno.<br>Cadastro atualizado dos usuários da água.<br>Debate sobre critérios para cobrança.<br>Debates sobre o Plano da Bacia do Paraguaçu. |
| 2019<br>1 Reunião ordinária | Avaliação das barragens que estão na bacia.<br>Críticas ao Inema que não possuía um panorama das barragens na bacia.<br>Identificação de problemas graves nas barragens.<br>Recomposição das câmaras técnicas. |

Fonte: elaborado pelas autoras (2018)

Em referência aos questionamentos acerca da participação das prefeituras, pode-se analisar a composição e alianças partidárias por eleição dos prefeitos (Quadro 3.2). Salienta-se que a relação aqui apresentada é de 2016, ou seja, os representantes do executivo municipal já foram alterados, e os municípios que ocupam o comitê já são outros. Não obstante, observa-se que as configurações políticas seguem uma linha nas alianças, apesar da mudança dos sujeitos na representação.

Quadro 3.2 – Alianças políticas para o ano de 2016 (eleições municipais do quadriênio que envolve 2016 a 2020)

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Andaraí | Prefeito | 55 | PSD | PP/PT/PR/PSD/PSB/PCdoB/PEN |
| Barra do Estiva | Prefeito | 14 | PTB | PTB/PSL/DEM/PDT/PRB/PP/PCdoB |
| Capela do Alto Alegre | Prefeito | 65 | PCdoB | PCdoB/PSL/PRB/PP/PT/PMDB/PMB |
| Cruz das Almas | Prefeito | 13 | PT | PT/PP/PROS/PSL/PHS/PSD/PTN/PTB/PCdoB |
| Gavião | Prefeito | 55 | PSD | PSD/PMDB/PT/PP/PR/PTC/PCdoB/PRB/SD |
| Governador Mangabeira | Prefeito | 11 | PP | PP/PDT/PTB/PMDB/PSL/PSC/DEM/PSDC/PRTB/PMB/PTC/PV/PRP/PCdoB/PT do B/SD/PROS |
| Ibicoara | Prefeito | 14 | PTB | PTB |
| Ipirá | Prefeito | 25 | DEM | PRB/PMDB/PTN/DEM/PSDB |
| Iraquara | Prefeito | 55 | PSD | PSD/PSC/PCdoB/PSL/PHS/PSDB |
| Itaetê | Prefeito | 13 | PT | PP/PT/PTB/PSL |
| Mucugê | Prefeito | 55 | PSD | PTB/PSB/PSD |
| Rafael Jambeiro | Prefeito | 25 | DEM | DEM/PMDB/PSL |
| Ruy Barbosa | Prefeito | 55 | PSD | PP/PDT/PTB/PTN/DEM/PRTB/PSB/PSD/PCdoB/PV |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Santo Estevão | Prefeito | 13 | PT | PT/PCdoB/SD/ PSB/PR/PROS/ PSL/PTB/PRB/ PSD/PDT/PSC/PP |
| São Félix | Prefeito | 15 | PMDB | DEM/PMDB/PRB/ PPS/PSDB/PV |
| Várzea da Roça | Prefeito | 15 | PMDB | PMDB/PDT/PT/ PPS/PSB |

Fonte: elaborados pelas autoras (2017)

Outro aspecto que se observa nas atas é uma falta de continuidade das temáticas, ou seja, para o que se delibera ou debate em uma reunião não se percebe uma resposta na reunião seguinte. As ações ficam fragmentadas e sem um resultado ou respostas às questões levantadas. As deliberações que possuem agilidade na resposta ou resolução são as ligadas ao interesse dos usuários (concessão do uso da água).

Assim, fica evidente que as alianças políticas não se constituem por meio de princípios político-partidários, mas por possibilidades de vitória e de interesses pessoais e outras formas de afinidade. Outra evidência importante é que os municípios que têm prefeitos com partidos situados no campo da esquerda são apenas três do Partido dos Trabalhadores e um do PCdoB, em um universo de dezesseis municípios.

Outro aspecto relevante são as alianças estabelecidas entre partidos de campos ideológicos distintos. Identificam-se partidos do campo da esquerda e da direita em uma mesma coligação, as relações são estabelecidas longe da relação partidária estrita.

Entrevistas foram realizadas com segmentos da sociedade civil organizada, com universidade e com o poder público constituído. Além das entrevistas, houve a participação da equipe de trabalho em reuniões do comitê da bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu, momento em que foi possível comprovar algumas das afirmações extraídas das entrevistas (Quadro 3.3).

Por meio das entrevistas e da observação das reuniões do comitê da bacia, pôde-se perceber a existência de um bloco dominante e bem articulado dos usuários da água, em sua maioria representantes do agronegócio e situados no alto Paraguaçu, ou seja, na Chapada Diamantina (produtores de café e exploração do garimpo). Esse bloco faz com que debates como os critérios para as

Quadro 3.3 – Entrevistas com representantes do comitê de bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu

| Entrevistados/ segmentos | Observações |
|---|---|
| Sociedade civil organizada | Muitas críticas à ação "blocada" dos usuários da água que são na sua maioria representantes do agronegócio e que estão localizados em sua maioria no alto Paraguaçu, região da Chapada Diamantina.<br>Críticas ao uso indiscriminado de agrotóxicos e sem uma maior supervisão por parte dos poderes públicos.<br>Os rios que compõem a bacia estão assoreados e não se percebe uma preocupação com as questões ambientais; o que vê é descaso.<br>Muitas críticas à Barragem Pedra do Cavalo, alegando que existe contaminação de bactérias nessas águas e que deveria ser fiscalizada pelo Estado.<br>Pouca participação da sociedade civil organizada no comitê;<br>Afirma que deveriam existir mais ações ligadas à educação ambiental.<br>Defende a cobrança do uso da água, não acha justo grandes empresas que possuem recursos e lucram muito não darem retorno, pagando, conservando e não só explorando e extraindo as riquezas do local. |
| Universidade | A representação da universidade fala acerca da necessidade de um maior investimento em educação ambiental e de preservação das águas, dos recursos hídricos, defende uma maior fiscalização por parte do Estado e diz que o seu partido é o meio ambiente, é a preservação das gerações futuras.<br>Defende uma maior participação da sociedade civil, dizendo que ela deveria usar melhor a força que tem. |
| Poder público | A bacia possui 84 municípios.<br>Informou que existe uma infraestrutura de funcionamento para os comitês de bacia, com sala própria, com mobiliário e equipamentos, como computadores, impressora, telefone e internet, dentre outros.<br>Informou que existe pouca participação das prefeituras e que existe uma ação coesa por parte dos usuários, que eles não faltam às reuniões, e a maioria é produtora de café.<br>A sociedade civil organizada tem a sua participação garantida pelo Estado por meio do Inema, com passagem e estadia pagas, mas que mesmo assim é frágil a atuação, não percebendo um bloco contra-hegemônico forte e consolidado.<br>Informou também da participação dos indígenas no comitê, mas que existe uma fragilidade nessa representação. |

| Entrevistados/ segmentos | Observações |
|---|---|
| Usuários da água | A entrevista mais difícil de realizar foi com esse segmento: os representantes sempre apresentam impedimentos pelas mais variadas razões.<br>Esses representantes fazem críticas às ações dos representantes do poder público, argumentando que existe morosidade nas resoluções. Apesar disso trazem nas suas falas a importância do setor público.<br>Explicaram que agem de forma articulada e que se organizam enquanto segmento. Ressaltaram a importância de defender os interesses de um grupo. |

Fonte: elaborado pelas autoras (2018)

cobranças sobre o uso da água não ultrapassem a fase das discussões, sem que se possibilite a efetividade da proposta. Essa situação pode ser observada também no Quadro 3.1, se analisarmos que ao longo dos anos essa discussão reaparece, mas sem nenhuma indicação efetiva de mudança. Nessa região estão situadas muitas empresas de fora do estado e fora do Brasil. No médio Paraguaçu, região do sertão, existe uma relativa produção agrícola com utilização de irrigação e existência de barragens particulares. O baixo Paraguaçu é a localidade próxima à foz e uma área de pesca e turismo, região do Recôncavo, com forte influência histórica cultural.

Os representantes da sociedade civil, apesar de ser assegurada a sua participação por meio de recursos do Estado, faltam muito às reuniões. Esse fato foi justificado por se sentirem descrentes sobre a importância das ações do comitê da bacia. As representações mais participativas levantam suas dificuldades em chocar-se com os usuários, justamente por eles terem ampla participação e conseguirem engessar suas decisões nos momentos de votação. Situação mais grave é a dos indígenas, que apesar de fazerem parte da composição do comitê, se negam a participar das reuniões e atividades inerentes a esse espaço por se sentirem incompreendidos.

A região da Chapada Diamantina é onde está situada a maioria dos membros do comitê de bacia que formam um bloco de poder, articulado e coeso; aí, além do garimpo e do café, também há um segmento turístico forte. O médio Paraguaçu e o Recôncavo são as regiões que possuem a menor influência no comitê.

O comitê de bacia é composto por 45 membros (quinze de cada segmento). Na última eleição não se observou a deliberação da participação de indígenas e de comunidades tradicionais, tendo que ser feita uma nova eleição e uma reorganização da participação dos membros (Quadro 3.4).

Quadro 3.4 – Representação do comitê da bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu (2018)

<table>
<tr><th colspan="2">Segmento</th><th>Representação</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Governamental</td><td>Federal</td><td>Titular – Incra<br>Suplente – ICM Bio</td></tr>
<tr><td>Estadual</td><td>Inema<br>Sema<br>CAR<br>Secretaria de Infraestrutura Hídrica<br>Seagri<br>Secretaria de Desenvolvimento Econômico</td></tr>
<tr><td>Municipal</td><td>Mucugê<br>Ibicoara<br>Iraquara<br>Marcionílio Souza<br>Rafael Jambeiro<br>Itaitê<br>Santo Estevão<br>Conceição da Feira</td></tr>
<tr><td colspan="2">Sociedade civil organizada<br>Segmentos representados</td><td>Associação comunitária e intermunicipais<br>Sindicatos, federações e entidades de classe<br>Organização da sociedade civil de recursos hídricos<br>Comunidades tradicionais<br>Indígenas<br>Entidades de ensino e pesquisa</td></tr>
<tr><td colspan="2">Usuários<br>Segmentos representados</td><td>Irrigação e uso agropecuário<br>Hidroeletricidade<br>Industria e mineração<br>Turismo e lazer<br>Abastecimento urbano e lançamento de efluentes</td></tr>
</table>

Fonte: elaborado pelas autoras (2018)

Os comitês de bacia têm uma estrutura bastante interessante e ampla, necessitando de uma maior força da sociedade civil organizada. Ressalta-se que este segmento carece de uma maior instrumentalização para poder se apropriar dos debates e discussões, evitando, assim, ser desrespeitado em suas necessidades, demandas e bandeiras de defesa.

Compreendendo que a hegemonia (Gramsci, 1976) é a capacidade de ser dirigente e fazer com que uma classe ou segmento social consiga exercer a direção política e ideológica, construindo um sistema de valores que direciona o poder, se sobrepondo em relação aos demais segmentos sociais, pode-se identificar o grupo que representa o segmento dos usuários da água localizado na sua maioria na Chapada Diamantina, mais precisamente no Alto Paraguaçu, como o grupo hegemônico. Esse grupo consegue se sobrepor aos demais segmentos que compõem o comitê de bacia.

A sociedade civil – aqui representada por associações comunitárias e intermunicipais; sindicatos, federações e entidades de classe; organização da sociedade civil de recursos hídricos; comunidades tradicionais; indígenas; entidades de ensino e pesquisa – possui uma frágil articulação, sem construir de fato um movimento contra-hegemônico.

## Conclusões

Ante o exposto, algumas considerações afloram; entretanto, há muito o que descortinar nesse emaranhado de situações/representações e disputas políticas e de poder. A importância dos comitês de bacias como espaços de governança territorial é inquestionável, mas existe uma grande necessidade de fortalecimento dos segmentos da sociedade civil organizada para que possam, de fato, exercer a sua representação com possibilidade de disputa de poder e de condução nas tomadas de decisões.

Dessa forma, a presente pesquisa ainda se encontra em fase de construção e carece de maior aprofundamento e por isso agrega a outros grupos com discussões mais específicas voltadas tanto à perspectiva histórica do Rio Paraguaçu quanto à diversidade cultural de sua bacia, a fim de compreender melhor suas riquezas por diferentes ângulos.

No caso específico deste estudo, buscou-se identificar e analisar os processos políticos (tensões, forças políticas) de construção de pactos sociopolíticos

hegemônicos e contra-hegemônicos, buscando as redes de poder e alianças de interesses políticos, bem como categorizar as formas de governança com base nas ligações políticas/administrativas no comitê da bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu.

Ao analisar essas relações na bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu, percebe-se a existência de um bloco hegemônico, composto por uma elite economicamente dominante e no qual estão situados os usuários dos recursos hídricos, na sua maioria representantes do agronegócio e localizados, na sua maioria, no alto Paraguaçu. Já a sociedade civil aparece de forma desorganizada, sem uma atuação em bloco, sendo pautada pelo bloco dominante e com resistências pontuais, não tendo uma atuação coesa e em bloco. Um exemplo dessa situação é a negativa em participar por parte da representação dos indígenas e a baixa presença de outros segmentos da sociedade civil nas reuniões do comitê da bacia do Rio Paraguaçu.

Observa-se, ainda, a formação de uma rede de poder composta pelo bloco hegemônico presente no comitê. Pode-se concluir, preliminarmente, que existe um bloco dominante composto pelos usuários da água e um frágil bloco que não se constitui como força contra-hegemônica, desarticulado e cooptado por segmentos governamentais. Com os resultados deste estudo, é possível aprofundar o debate acerca dos compromissos econômicos e pactos políticos estabelecidos entre Estado, sociedade civil e usuários que dão o tom à governança no comitê da bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu.

# 4
# A governança territorial no comitê de bacia do Rio São Francisco

*Eduardo Gabriel Alves Palma*

## Introdução

Na história do Brasil, o contato entre as culturas oriundas das centenas de nações dos indígenas, das dezenas de nações africanas trazidas em cativeiro nos porões dos navios lusos e hispânicos e as culturas híbridas da Península Ibérica (povos islamizados, romanos, gregos, bárbaros das planícies euroasiáticas) forjou uma mista relação de sistemas de crenças, hábitos e costumes, originando em território brasileiro manifestações culturais em que o papel das águas se apresenta de forma inconteste.

Nas culturas indígenas, relatos das narrativas mitológicas em torno dos deuses das florestas, a figura de seres místicos relacionados à presença da água e seu convívio com a dinâmica hidrológica nos transportam para verdadeiros cenários distintos daqueles que nos habituamos a ver e que povoam as mentes de crianças e adultos que professam essas narrativas como lendas e as incorporam como valores simbólicos para a sua vida material, calcada no culto religioso.

Assim, no caso das divindades ligadas às religiões de matriz africana, às águas, e em muitos ritos de forma específica, mesmo que a divindade não esteja ligada diretamente ao uso da água, a água se faz presente em quase toda a construção simbólica, litúrgica e ritualística, ora como a própria divindade (como Yemanjá, Oxum, Nanã e Logun Edé), ora como parte principal de um culto ou rito específico (como o rito das águas de Oxalá).

Nesse caso, o ritual é cercado de muito respeito, devoção e beleza, correspondendo a um processo de renovação anual dos adeptos dessas religiões. Águas doces e salgadas, sagradas e profanas, superficiais e subterrâneas, aéreas, marítimas ou continentais, tanto na África Sudanesa (Nigéria, Burkina, Guiné), quanto na África Banto (Congo, Angola, Moçambique, África do Sul), as águas possuem papel fundamental para o culto religioso, os hábitos e costumes que acabaram sendo transmutados para a América Latina, principalmente onde a mão de obra escrava africana se fez mais presente, como no Haiti, Colômbia, Cuba, Sul dos Estados Unidos e Brasil.

No caso específico do Rio São Francisco, as lendas e narrativas sobre seres encantados são passadas de geração em geração em toda a extensão da bacia hidrográfica do rio. Figuras como as carrancas (uma escultura com forma humana ou animal, produzida em madeira e utilizada a princípio na proa das embarcações que navegam pelo Rio São Francisco com o papel de afastar os maus espíritos) fazem parte do imaginário e cotidiano das terras e cultura sanfranciscana. É uma expressão artística e coletiva de forte identidade com o folclore regional, sobretudo o nordestino. Não é possível precisar se a sua origem foi negra ou ameríndia.

Daí cada vez mais a incorporação de comunidades e povos tradicionais nas áreas de discussão e deliberação (que tratam de decisões que impactam o modo de viver e o cotidiano dos grupos sociais) está cada vez mais sendo estimulada pelos movimentos sociais e por setores progressistas do Estado brasileiro, o que se percebe muito fortemente nos colegiados ambientais instituídos pelo marco regulatório brasileiro (conselhos gestores de unidades de conservação pelo conjunto de normas ambientais e o comitê de bacia pelas normas do Sistema Nacional de Recursos Hídricos).

Para tratar desses assuntos, este capítulo está estruturado em quatro seções. A primeira analisa o debate da governança das águas e o seu rebatimento nos comitês de bacias hidrográficas. A segunda mostra a importância do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos na construção da gestão participativa nos comitês de bacias. A terceira mostra a dimensão regional e as especificidades do hidroterritório do Rio São Francisco. A quarta analisa a composição e estrutura do comitê de bacia do Rio São Francisco. Por último, as conclusões.

## A governança das águas e os comitês de bacias hidrográficas

Antes de sua operacionalização, o processo de gestão da água exige a formulação de políticas que não podem ser viabilizadas sem a definição de quatro eixos fundamentais:

1. Gerenciamento administrativo: saber quem faz o quê, reprimir os abusos e separar a função de fomento dos usos da regulação desses usos.
2. Planificação das intervenções: planificar com base em um diagnóstico da situação atual da bacia, considerando os usos dos solos e da água, dispondo de uma instância decisória.
3. Financiamento das intervenções: dispor de um circuito econômico estável que permita compromissos financeiros a longo prazo.
4. Definição de responsabilidades: definir quem possui as instalações, quem é responsável e quem as opera.

A materialização dos eixos condicionantes depende, portanto, da existência de um modelo de gestão que estabeleça a organização legal e institucional e de um sistema de gerenciamento reunindo os instrumentos para o preparo e execução da gestão da água. As políticas, leis e práticas que regulam o uso da água raramente promovem os três aspectos básicos do uso sustentável dos recursos hídricos: eficiência, equidade e integridade ecológica (Postel, 1992).

Com o mesmo raciocínio, a gestão participativa da água é a aquela que incorpora a participação de diferentes setores da sociedade, incluindo os usuários da água e representantes da sociedade civil organizada, no caso, as bases precípuas para um processo de governança institucional que rebate no espaço ao qual estão submetidas às políticas públicas de gestão dos recursos hídricos, formando, portanto, a governança territorial das águas.

A crise da água tem sido associada à crise de governança (Peña; Solanes, 2002). Por sua vez, a governança da água envolve o conjunto de sistemas políticos, sociais, econômicos e administrativos que se estabelecem para desenvolver e manejar os recursos hídricos e a distribuição dos serviços de água aos diferentes níveis da sociedade. Para ser efetiva, a governança da água deve ser transparente, aberta, participativa, comunicativa, equitativa, coerente, viável economicamente, integradora e ética (GWP Annual Report, 2002).

A falência de sistemas nacionais de gestão ambiental está, em grande parte, associada à não aplicação efetiva de um sistema de governança, além de conhecidos problemas de carência de recursos humanos e financeiros e de falta de coordenação e integração institucional. Em um contexto de governança, é valorizado o processo decisório baseado em princípios democráticos e na participação popular nas decisões, exigindo, portanto, um processo de reforma legal-institucional que permita a abertura à gestão ética e participativa.

Os exemplos históricos dão conta de que em casos de crise e reforma, três fatores merecem atenção: crise setorial – rarefação da água em quantidade e qualidade e baixo desempenho de gestão; problemas macroeconômicos – déficit público, dívidas, inflação; mudança na estrutura política – no Brasil se deu na década de 1980, do regime militar para a democracia representativa.

O poder de participação resulta de uma conquista a partir de uma relação de forças construída com as autoridades (pressão) ou como resposta a uma proposição por iniciativa delas. O processo pode ocorrer sob variadas formas, incluindo o poder de criação e difusão de informação, o de opinião, o de concertação e o de decisão, este último o grau mais elaborado de cogestão. Esses poderes são, por sua vez, exercidos via mecanismos participativos, nos quais a liberdade de expressão é mais ou menos regulada.

A preparação dos participantes no processo de concertação tende a aumentar sua capacidade e seu desempenho de intervenção. Finalmente, no processo de participação propriamente dito, há uma divisão equitativa de poderes entre os participantes, atingindo-se uma etapa de gestão conjunta baseada em codecisões.

Por isso, o termo governança territorial vem sendo incorporado pelas instituições públicas e privadas para designar o modo de planejar e agir dessas organizações (Pires et al., 2017, p.25). Portanto, observando a realidade da aplicação da Política Nacional de Recursos Hídricos, que adotou a bacia hidrográfica como sua unidade preferencial para o planejamento e execução dos instrumentos legais, e que tem no comitê de bacia hidrográfica o seu "órgão" colegiado de governança, segue a linha de pensamento que temos observado de forma detida: os mecanismos de decisão colegiada prescindem dos espaços de discussão e modalidades de coordenação das ações descentralizadas, participativas, equilibradas e democráticas.

Para Pires (ibidem, p.26), essas iniciativas de diferentes modalidades de governança territorial (câmaras, conselhos, comitês) se constituem em um

novo processo institucional-organizacional de construção de estratégias coletivas, visando compatibilizar os interesses convergentes entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório, que atende a premissa das expectativas de resolução de problemas inéditos.

Daí derivam nossas inquietações sobre as bacias hidrográficas e o papel da água como elemento aglutinador das expectativas e demandas de diversos setores usuários e suas diversas possibilidades de interação com o espaço territorial. Em suma, a bacia hidrográfica (suas terras, suas águas, sua geologia, seu potencial ecológico, seu potencial hidráulico e seu potencial edáfico) pode ser considerada um "hidroterritório" (Palma, 2017), já que as convergências de ações dos atores locais e externos são pautadas pela dinâmica fluvial ali desempenhada pelos cursos d'água afluentes e o curso d'água principal, seja pelas vazões ali apresentadas por meio dos coeficientes de permanência (Q90 e Q95), seja pelos regimes de cheias e vazantes, seja ainda pela regularização artificial das vazões pela adoção de barramentos artificiais, que se constituem como objetos técnicos que potencializam tensões políticas e sociais por causa de seu caráter transformador da paisagem e dinâmica natural.

Depreende-se que a bacia hidrográfica e seu respectivo comitê (CBH) fazem parte de uma nova modalidade de governança territorial, imprimindo no espaço uma nova instância territorial de poder subnacional, já que a institucionalização e operacionalização dessa modalidade estão regulamentadas por marco regulatório específico – parafraseando Pires (2017, p.28), um lugar do exercício de dialéticas entre as escalas geográficas e entre o Estado-nação, a sociedade e o mercado.

O comitê de bacia vem subverter a ordem territorial e institucional quando resgata valores da autogestão por parte da sociedade ali representada, com a ideia de controle participativo do orçamento aplicado, oriundo da bacia hidrográfica por meio da cobrança das águas e os projetos hidroambientais e outras iniciativas (como fiscalização, educação ambiental e apoio aos comitês de afluentes). Portanto, como componentes de governança, algumas ações devem extrapolar a questão normativa, avançando para ações concretas de aplicação de recursos, intervenções e mobilização social.

Nesse sentido, fazemos nossas as palavras de Gilly e Pecqueur (1995 apud Pires, ibidem, p.28), quando os autores compreendem

> falar de território subnacional, hoje, significa referir-se a uma construção social localizada que gera um sistema de representações comuns aos seus membros, que cria suas próprias regras e que faz emergir as formas de regulações parciais relativamente autônomas, através dos dispositivos territoriais de regulação. Estes dispositivos atuam como espaços de homogeneização e de orientação dos comportamentos dos atores locais, articulados à dimensão nacional e global do modo de regulação dominante de um sistema econômico.

Dessa maneira, ainda que haja tendências internacionais de gestão da água, que reconheçam a participação dos atores locais na definição das premissas que orientam a governança da água, algumas decisões entre os membros dessas instâncias podem contribuir para afetar a qualidade e a disponibilidade hídrica numa determinada bacia hidrográfica ou trechos importantes de um curso d'água, como o que ocorre nas diversas bacias hidrográficas brasileiras, e em especial na bacia do Rio São Francisco.

Portanto, para a existência de uma governança territorial das águas, é necessário atender algumas premissas legais, institucionais, locacionais e de mobilização social, quais sejam:

1. Premissa legal – marco regulatório estruturado, aprovado e em funcionamento (leis, decretos, resoluções, instruções e portarias normativas, notas técnicas, entre outros dispositivos legais).
2. Premissa institucional – a existência das instâncias de estado, cujo papel é executar as ações previstas no marco regulatório aprovado previamente, bem como outras ações subjacentes à política de recursos hídricos, mas que podem auxiliar no reforço de ações de conservação, comando, controle e educação ambiental (comitês de bacias, conselhos superiores, agências de bacias e órgãos técnicos, entre outras instâncias).
3. Premissa locacional – a identificação da bacia hidrográfica ou sub-bacia hidrográfica onde serão aplicados os esforços de normatização, ações de planejamento e execução dos instrumentos para a promoção da política das águas (componente territorial, chassi e lastro de todos os instrumentos legais e normativos, entre eles, cadastro de usuário, plano de bacia, comitê de bacia, outorga e cobrança das águas).
4. Premissa de mobilização social – a reunião dos diversos grupos sociais com ações, interesses, modos de vida e interação espaço-territorial na bacia hidrográfica, resultando na gestão participativa.

O processo de mobilização social para a participação nessas instâncias políticas tem que ter amplo planejamento, o que envolve a negociação social de todos os entes envolvidos na política pública de recursos hídricos. Portanto, a valorização da gestão participativa não deve ocultar seus desafios e limitações quando não é acompanhada de um real amadurecimento social no processo de negociação.

## A governança participativa e o Singreh

O atual Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) tem, entre seus princípios mais difundidos, a descentralização e a participação social no que se refere aos organismos de bacia. Porém, os comitês de bacia hidrográfica (CBHs) dependem, entre outros fatores, da disponibilidade, da qualidade e da forma de tratamento e utilização de dados em escalas adequadas e qualidade informacional dos dados (capacidade de transmitir conhecimento). Para a consolidação dos CBHs no Brasil a existência de dados e informações é essencial.

O novo quadro legal nacional adquiriu, portanto, forte influência dos princípios da experiência francesa, principalmente no que se refere a três pilares fundamentais: gestão em nível de bacias hidrográficas, caráter descentralizado e participativo e aplicação do princípio usuário-pagador. A partir do final dos anos 1990, a gestão de água no Brasil vem evoluindo segundo três linhas de ação: o aprimoramento técnico, o ordenamento jurídico e a organização institucional ordenada (Ibama, 2002).

O ordenamento jurídico é o mais avançado, mas não assegura a execução de políticas e ações eficientes, nem tampouco a efetivação da governança da água. Ao ultrapassar o patamar do aprimoramento legal, o país entrou em uma fase de urgência de aprimoramento técnico e institucional para colocar em prática o que está escrito.

A gestão compartilhada é um pilar fundamental da gestão ambiental sustentável, chegando a ser referida "como a única maneira provável de ultrapassar os limites da gestão pública estática e da privatização" (Barraqué, 2001a). A gestão participativa da água é particularmente complexa (compatibilização de ideias, funções e objetivos entre diferentes atores de diferentes escalas de atuação) e vulnerável aos interesses localizados.

Mesmo considerando seus riscos, um dos pilares da gestão racional da água tem sido internacionalmente defendido como sendo a abertura dos sistemas nacionais à participação dos atores locais e à aplicação do princípio da subsidiariedade, segundo o qual poderes de decisão são distribuídos entre diferentes níveis hierárquicos, seguindo os princípios de racionalidade e eficácia. Uma decisão pode ser legalmente amparada, tomada pelo nível mais baixo do sistema de gestão e somente em último caso deve ser assumida pelo nível superior.

Na atual realidade global das sociedades informacionais, a disponibilização de dados é essencial para a operacionalização dos princípios e instrumentos de gestão presentes na Lei 9.433/1997. Entretanto, a realidade nacional sugere dois principais conjuntos de questionamentos que incidem sobre a gestão participativa de bacias hidrográficas:

1. A disponibilidade de informações: alega-se constantemente que o país é marcado pela carência quantitativa e qualitativa de informações ambientais, pela subutilização dos bancos de dados existentes e pelas deficiências de transmissão de conhecimento à sociedade por parte do poder público. Valores médios são obtidos para grandes unidades espaciais (disponibilidade hídrica das maiores bacias hidrográficas, por exemplo), não permitindo uma visualização temporal e espacial de realidades ambientais locais. Considerando que essas lacunas podem ser ainda mais graves em relação aos dados sobre as bacias hidrográficas, a operacionalização dos CBHs será, certamente, prejudicada. A realidade do país mostra que a maior parte dos dados socioeconômicos gerados pelos programas federais de monitoramento está em escala municipal (como o banco de dados do IBGE). Já os dados hidrológicos quantitativos e qualitativos referem-se, em sua maioria, aos maiores rios do país, nos quais estão instaladas as estações hidrológicas.
2. O nível de capacitação dos CBHs para exercerem suas funções: Casadei (2002) sinaliza o fato de que se deve reconhecer que, no processo de operacionalização da Lei 9.433/1997, um número muito pequeno de municípios brasileiros está capacitado a se auto-organizar para a gestão das águas. O autor sugere que caberá à União e aos estados a responsabilidade de apoiar o município no processo de sua capacitação. As deficiências passam pela carência de recursos

> humanos e financeiros e pelo baixo nível de preparação técnica para a execução das exigências legais. Se, em nível público, a situação é preocupante, em nível dos CBHs o quadro pode ser agravado pelo ainda mais baixo nível de conhecimento técnico dos usuários da água e da sociedade civil organizada.

Parece claro que efetivar o Singreh depende da geração de dados e da otimização e potencialização dos bancos de dados existentes, e que a posse e a compreensão de informações permeiam todas as dimensões de poder presentes em um sistema de gestão de água: alocação de recursos financeiros, poder de decisão, de geração, transmissão e utilização de informações e de controle de resultados (desempenho da gestão).

Portanto, a Lei Federal 9.433 de 1997 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos conseguiu reunir, em um número razoável de dispositivos, os pontos-chave do setor de gestão das águas, atendendo a demandas que são provenientes de todas as áreas e recantos do Brasil. Diante das diversidades territoriais brasileiras, que incluem a diversidade climatológica, fisiográfica, hidrográfica, hidrogeológica, edafológica, pedológica, geomorfológica e socioeconômica, o texto da lei não poderia atender todos os aspectos relativos aos recursos hídricos de maneira pormenorizada, o que resultou num texto legal enxuto, mas que tratou dos pontos centrais da governança das águas, atingindo três níveis de abordagens, a saber, proclamar os princípios fundamentais do setor; criar os instrumentos de gestão do uso dos recursos hídricos; estabelecer uma estrutura institucional.

Esses princípios têm prevalecido na grande maioria das experiências internacionais, inclusive no Brasil, pela adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento, dos usos múltiplos da água, do reconhecimento da água como um bem econômico dotado de valor e a adoção da gestão descentralizada e participativa do uso da água.

## A diversidade das regiões hidrográficas e o hidroterritório do Rio São Francisco

Para o estabelecimento das ações de planejamento e gestão da Política Nacional dos Recursos Hídricos, as bacias hidrográficas brasileiras foram

divididas em grandes porções territoriais, para fins de execução dos instrumentos legais previstos nesse marco regulatório. Assim, as unidades ambientais (bacias Hidrográficas) foram agrupadas em grandes unidades territoriais (limites políticos), denominadas Regiões Hidrográficas Nacionais (RHN) por meio da Resolução 32 de 2003 do Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (CNRH).

Essa resolução disciplinou, no âmbito do território brasileiro, a regionalização hidroambiental das bacias hidrográficas, agrupando o conjunto dessas unidades de menor extensão territorial em regiões hidrográficas (como a região hidrográfica do Atlântico Leste, que se constitui numa grande região composta por bacias hidrográficas de extensões territoriais de dezenas de milhares de km$^2$ como Pardo, Jequitinhonha, Contas, Paraguaçu, Itapicuru, Vaza-Barris, Real e Sergipe, entre outras) ou uma bacia de grande extensão com centenas de milhares de km$^2$ (como a região hidrográfica do São Francisco, Amazonas, Paraná, entre outras).

No Nordeste, as regiões hidrográficas nacionais do Atlântico Leste (Espírito Santo, Bahia e Sergipe) e a região hidrográfica nacional da bacia do Rio São Francisco (Minas Gerais, Goiás, Distrito Federal, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe) são as mais pressionadas por demandas de usos que vão de abastecimento humano e industrial, sobretudo na faixa leste (Bahia, Sergipe, Alagoas e Pernambuco), à geração de energia elétrica (Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF)) e irrigação de grandes empreendimentos agrícolas públicos (perímetros irrigados da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) e companhias de desenvolvimento agrícola estaduais como CAR-BA, Emdagro-SE, Ideral-AL e Adagro-PE) na bacia do Rio São Francisco.

Essas bacias têm problemas diversos, entre eles poluição e contaminação dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, diminuição da vazão por explotação excessiva de aquíferos livres como o Urucuia no Oeste da Bahia e a regularização das vazões por meio da construção de barragens na bacia do São Francisco, Paraguaçu, Contas, Itapicuru, Vaza-Barris, entre outras na faixa leste da região.

No caso das bacias hidrográficas brasileiras, os recentes eventos de estiagem prolongada no Sudeste têm revelado uma faceta territorial muito interessante. Do ponto de vista regional, a Região Nordeste brasileira, e

em especial a bacia hidrográfica do Rio São Francisco, com seu histórico ambiental de déficits hídricos e irregularidades no regime pluviométrico, fez com que sua população (Tabela 4.1) desenvolvesse uma convivência com sua realidade geossistêmica, resultando numa capacidade de resiliência aos mais severos níveis críticos de estiagem para a região, tornando, portanto, o território nordestino um laboratório nacional de experiências exitosas de convívio com a semiaridez, eternizado em cantigas e músicas: "o sertanejo é um bravo".

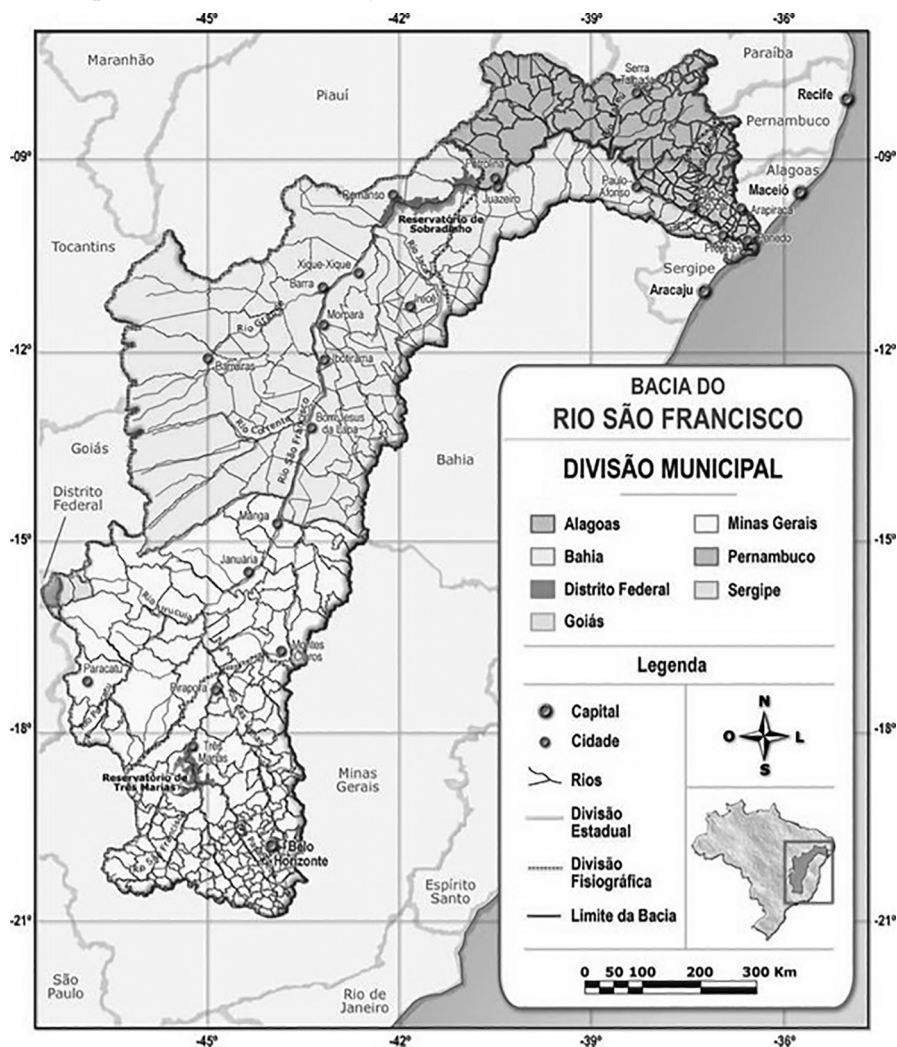
Tabela 4.1 – População da região hidrográfica do São Francisco

| Sub-bacia | População (hab.) | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Urbana | Rural | Total | Urbanização (%) |
| Alto | 6.461.510 | 269.230 | 6.730.740 | 96 |
| Médio | 2.814.511 | 2.302.782 | 5.117.293 | 55 |
| Submédio | 1.375.230 | 1.080.538 | 2.455.769 | 56 |
| Baixo | 901.713 | 938.518 | 1.840.231 | 49 |
| Baixo | 901.713 | 938.518 | 1.840.231 | 49 |
| Total | 11.552.964 | 4.591.068 | 16.144.032 | 77 |

Fonte: IBGE (2010)

Compõem a bacia hidrográfica do Rio São Francisco 521 municípios distribuídos por seis estados (Minas Gerais, Goiás, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe), além do Distrito Federal. Portanto suas águas percorrem três regiões geográficas do Brasil (Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste), o que garantiu o título de rio da integração nacional no século XIX. Também conhecido pelo nome Opará, atribuído pelos povos indígenas que habitam suas terras e ilhas fluviais, teve papel relevante no desenvolvimento e interiorização de áreas do sertão brasileiro (Mapa 4.1).

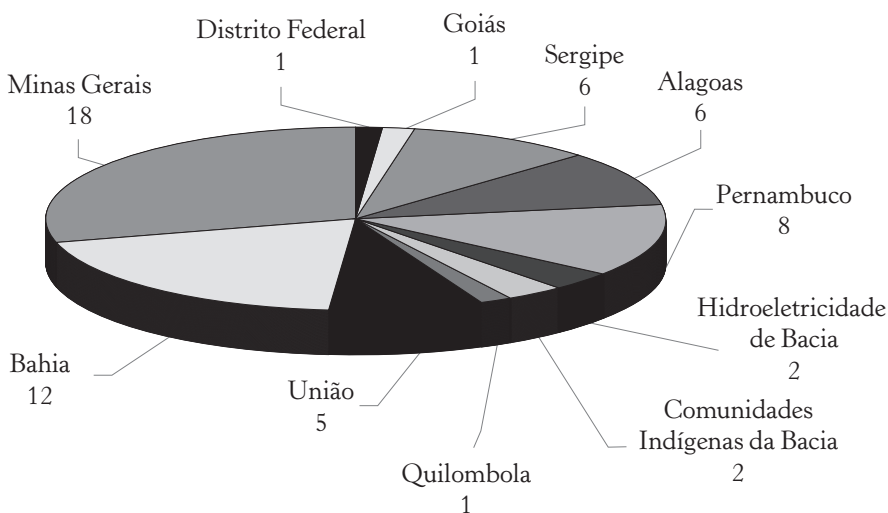
Embora com a já constatada resiliência ao enfrentamento dos longos períodos de estiagem, a população nordestina tenha desenvolvido uma cultura de convivência com os efeitos dos déficits hídricos, não é possível negligenciar alguns elementos e situações que envolvem a governança das águas em ambientes semiáridos, como na bacia hidrográfica do Rio São Francisco.

Mapa 4.1 – Localização da bacia hidrográfica do Rio São Francisco, municípios e estados da federação

Fonte: ANA/Codevasf (2013)

## Estrutura de representação e conflitos no comitê da bacia do Rio São Francisco

O comitê da bacia hidrográfica do Rio São Francisco (CBH SF) é um órgão colegiado, integrado pelo poder público, sociedade civil e empresas usuárias de água, que tem por finalidade realizar a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos da bacia, na perspectiva de proteger os seus mananciais e contribuir para o seu desenvolvimento sustentável. Para tanto, o Governo Federal lhe conferiu atribuições normativas, deliberativas e consultivas.

Criado por Decreto presidencial em 5 de junho de 2001, o comitê tem 62 membros titulares e expressa, na sua composição tripartite, os interesses dos principais atores envolvidos na gestão dos recursos hídricos da bacia. Em termos numéricos, os usuários somam 38,7% do total de membros, o poder público (federal, estadual e municipal) representa 32,2%, a sociedade civil detém 25,8% e as comunidades tradicionais 3,3% (Figura 4.1)

Figura 4.1 – Composição do comitê da bacia hidrográfica do São Francisco por ente federado e usuário (2013)

Fonte: CBH São Francisco (2017)

Os membros titulares se reúnem duas vezes por ano – ou mais, em caráter extraordinário. O plenário é o órgão deliberativo do comitê e as suas reuniões são públicas. A diversidade de representações e interesses torna o CBH

SF uma das mais importantes experiências de gestão colegiada envolvendo Estado e sociedade no Brasil.

Ao longo de dezessete anos de atuação, o comitê já exerce um papel central no debate e nas ações de conservação do Rio São Francisco, tendo apoiado iniciativas de proteção do manancial até por outras instituições, como o Ministério Público do Estado da Bahia, que desde 2005 vem atuando com a Fiscalização Preventiva Integrada (FPI), que congrega órgãos de fiscalização e controle das três esferas da administração pública, para o combate do trabalho escravo em carvoarias e fazendas, desmatamento, mineração ilegal, despejos de esgotos sem tratamento nos rios afluentes e barragens clandestinas, entre outros problemas identificados.

As atividades político-institucionais do comitê são exercidas, de forma permanente, por uma diretoria colegiada, que abrange a diretoria executiva (presidente, vice-presidente e secretário) e os coordenadores das câmaras consultivas regionais das quatro regiões fisiográficas da bacia: alto, médio, submédio e baixo São Francisco. Esses sete dirigentes têm mandatos coincidentes, renovados a cada três anos, por eleição direta do plenário.

Além das câmaras consultivas regionais, o CBH SF conta com câmaras técnicas, que examinam matérias específicas, de cunho técnico-científico e institucional, para subsidiar a tomada de decisões do plenário. Essas câmaras são compostas por especialistas indicados por membros titulares do comitê. No plano federal, o comitê é vinculado ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), órgão colegiado do Ministério do Meio Ambiente, e se reporta ao órgão responsável pela coordenação da gestão compartilhada e integrada dos recursos hídricos no país, a Agência Nacional de Águas (ANA).

A função de escritório técnico do CBH SF é exercida por uma agência de bacia, escolhida em processo seletivo público, conforme estabelece a legislação. A associação executiva de apoio à gestão de bacias hidrográficas Peixe Vivo opera como braço executivo do comitê desde 2010, utilizando os recursos originários da cobrança pelo uso da água do rio para realizar as ações do CBH SF. A missão institucional da agência de bacia é, sem dúvidas, a universalização da introdução dos instrumentos dos recursos hídricos na bacia do São Francisco.

Um dos conflitos que mais se apresentam hoje na bacia é a questão da outorga dos recursos hídricos, dada pelos órgãos estaduais e pela Agência

Tabela 4.2 – Quantidade de outorgas dos recursos hídricos concedidas pela ANA (2001-2015)

| USO | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Total de uso |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Abastecimento público | 4 | 17 | 3 | 18 | 14 | 13 | 15 | 12 | 14 | 91 | 239 | 40 | 32 | 13 | 35 | **560** |
| Aquicultura | 0 | 0 | 1 | 4 | 2 | 0 | 0 | 5 | 0 | 2 | 7 | 1 | 1 | 5 | 7 | **35** |
| Criação animal | 0 | 1 | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 5 | 23 | 34 | 9 | 1 | 1 | 4 | 4 | **87** |
| Esgotamento sanitário | 0 | 2 | 0 | 1 | 3 | 2 | 7 | 8 | 0 | 14 | 11 | 12 | 7 | 6 | 12 | **85** |
| Indústria | 2 | 2 | 2 | 7 | 8 | 6 | 3 | 7 | 8 | 5 | 13 | 14 | 6 | 5 | 10 | **98** |
| Irrigação | 70 | 116 | 170 | 233 | 161 | 149 | 161 | 368 | 298 | 168 | 345 | 135 | 362 | 923 | 739 | **4398** |
| Mineração | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 4 | 2 | 0 | 5 | 8 | 15 | 3 | 6 | 5 | 5 | **57** |
| Termoelétrica | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 4 | 0 | **7** |
| Outro | 0 | 0 | 0 | 2 | 9 | 0 | 3 | 6 | 2 | 6 | 5 | 21 | 10 | 14 | 16 | **94** |
| Vazias | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 6 | 1 | 9 | 2 | **25** |
| **Total de Uso** | **76** | **138** | **180** | **271** | **200** | **174** | **191** | **413** | **351** | **328** | **644** | **235** | **427** | **988** | **830** | **5.446** |

Fonte: SNIRH (2016)

Nacional das Águas. Para que haja a concessão desse instrumento, são necessários estudos hidrológicos, e não pode ser concedido como alvará.

As outorgas concedidas pela ANA observadas na tabela a seguir (apenas a quantidade de outorgas concedidas pelo tipo de uso) nos revelam o atual cenário que se observa no Rio São Francisco. Inicialmente, há que se registrar que as outorgas aqui apresentadas se referem àquelas concedidas pela agência federal no leito principal e nos afluentes de domínio federal, não refletindo as outorgas concedidas pelos órgãos estaduais.

Outro ponto é a extrema concentração de outorgas concedidas para fins de irrigação. Isso reflete um processo de 60 anos de "modernização" do campo no Brasil, que se traduziu na industrialização do campo, por meio do aumento do uso de insumos agrícolas, máquinas agrícolas e outras modernidades.

Os dados da outorga dos recursos hídricos na bacia do São Francisco atestam uma tendência verificada pelos pesquisadores do meio rural brasileiro, sobretudo geógrafos, economistas e sociólogos, de que existe uma "reprimarização" da economia brasileira pelo aumento das áreas produtoras, incorporadas nos últimos quarenta anos, como é o caso da bacia do Rio São Francisco e, mais recentemente, a região denominada Matopiba, uma alusão a áreas dinamizadas pelo agronegócio entre os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, que foi transformada em região de desenvolvimento pelo Decreto 8447 de 6 de maio de 2015, que abrange 337 municípios com aproximadamente 5,9 milhões de pessoas. Atualmente, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei Complementar 279/2016 que cria a Agência de Desenvolvimento do Matopiba.

Para compreender a extensão territorial do Matopiba, explicamos que esta região de desenvolvimento está localizada em três biomas brasileiros: Amazônia (7,2%), caatinga (1,64%) e cerrado (90,9%). Na área de cerrado do Matopiba se incluem as sub-bacias do São Francisco localizadas no oeste baiano, sub-bacia do Rio Grande, Rio Corrente e Rio Carinhanha, todos com outorga dos recursos hídricos regida pela nova legislação baiana de licenciamento ambiental, expedida pelo Inema, como citado anteriormente, impactando nas vazões de base do curso principal do São Francisco.

Entretanto, esse modelo de modernização foi calcado no aumento de concentração das terras, expulsão das comunidades tradicionais, principalmente indígenas e ribeirinhos. É fundamental considerar as bacias hidrográficas

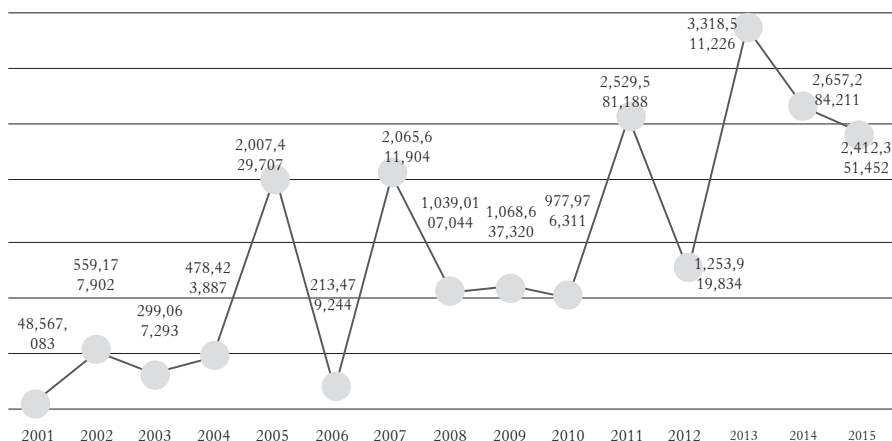
como sistemas abertos que tendem sempre a mudar sobre a proporcionalidade de seus recursos e no modo como eles se alteram ao longo do tempo, seja por seus movimentos endógenos ou pela ação da sociedade. Distingue-se, portanto, o modo de reprodução dado pelas alterações progressivas e cumulativas de seus usos, causadas pela infraestrutura e pelo povoamento, que tendem a ser irreversíveis (Pedrão, 2003, p.460).

Como dito, dos conflitos identificados, a outorga se mostra como uma das mais relevantes atualmente. Os órgãos de controle nos estados possuem, cada um, seu próprio parâmetro para a concessão da vazão ao requerente, posto que a ANA também tem seu próprio arcabouço técnico e de parâmetros para o mesmo fim. Segundo Pedrão (ibidem, p.460),

> observa-se que os modelos de vazão, desenvolvidos sobre pressupostos de progressões de usos econômicos, de cotas superiores a cotas inferiores, descrevem os aspectos terminais dos movimentos de água de superfície, podendo funcionar como reguladores das formas de aproveitamento econômico no eixo montante-jusante, bem como oferecer indicações sobre os padrões interdependentes de usos que podem ser estabelecidos nos diferentes patamares de altitude, segundo os blocos de tecnologia escolhidos, mas que deixam por resolver um aspecto fundamental, que é a relação entre esses modos de reprodução de superfície e os sistemas de águas subterrâneas, em suas diversas interações.

No gráfico a seguir, pode-se perceber uma linha tendencial de aumento das retiradas de vazões do curso principal e dos afluentes federais regulados pela ANA, com pequenos períodos de recuos e retrações. Porém, destaca-se o ano de 2005 como aquele com a maior concessão de outorga emitida para um único usuário, o próprio Governo Federal, por meio do Ministério da Integração Nacional com o polêmico Projeto de Integração do São Francisco com as bacias setentrionais do Nordeste, conhecido como PISF.

Outro conflito de grande relevância dá-se na relação das vazões de entrega na bacia, definidas pelos estudos hidrológicos e de clima, não só na calha principal, mas, principalmente, nas bacias afluentes, administradas na grande maioria pelos estados que compõem a bacia do São Francisco, com destaque para Minas Gerais e Bahia, maiores contribuintes de água para o leito principal nos períodos de estiagem, responsáveis pela manutenção da vazão de base ao longo do período mais crítico da ausência de chuvas.

Gráfico 4.1 – Vazão das outorgas concedidas pela ANA (2001-2015)



Fonte: elaborado por Eduardo Gabriel Alves Palma (2016)

Ainda sobre esse quesito, inclui-se a discussão sobre a operação dos reservatórios no Rio São Francisco, controlados pela Companhia Energética de Minas Gerais Geração e Transmissão (Cemig) e CHESF, e reguladas pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) ligado à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), submetendo ao território da bacia do São Francisco e todos os grupos sociais aí encontrados a lógica de geração e fornecimento de energia acima de todas as outras vivências, fato recorrentemente discutido e criticado nas plenárias do CBH SF.

O Quadro 4.1 a seguir mostra o fluxo institucional de recursos públicos oriundo da governança das águas no Brasil.

## Conclusões

A fim de tornar a governança territorial das águas na bacia do Rio São Francisco uma realidade que possa atender a todos os interesses dessa imensa área do país, o comitê de bacia do Rio São Francisco propõe um conjunto de três ações coordenadas e de resultados:

1. Pacto pelas águas – discussão sobre as vazões de entrega e o planejamento das ações que envolvem os principais estados no componente hidrológico, no caso, Minas Gerais e Bahia (com a região oeste onde se localiza o aquífero Urucuia, estratégico para vazões de base do São

Quadro 4.1 – Fluxo de recursos públicos oriundo das águas

| Recurso | Fonte | Aplicação | Unidade da Federação |
|---|---|---|---|
| Fundo de compensação dos recursos hídricos | Setor elétrico – Aneel | Conta do Tesouro | Estados e municípios |
| Fundo de compensação dos recursos hídricos | ANA – PNGRH | Conta do Tesouro | Estados e municípios |
| Saneamento | Ministério das Cidades | Abastecimento de água, tratamento de efluentes, disposição de resíduos sólidos | Estados e municípios |
| Cobrança pelo uso das águas | Comitê de bacia, agência de bacia | Projetos hidroambientais (recuperação de nascentes, matas ciliares, sistemas de abastecimento de água, recomposição florestal) | Bacias e sub-bacias hidrográficas |

Fonte: ANA, Aneel, CBHSF
Elaborado por Eduardo Gabriel Alves Palma (2018)

Francisco em épocas de seca, mas também estratégico para Tocantins, Goiás, Bahia, Maranhão e Piauí). Também inclui a discussão da transposição de vazões pelas obras dos canais do eixo norte e eixo leste do Projeto de Integração da Bacia do São Francisco com as bacias hidrográficas do nordeste setentrional, beneficiadas nos estados do Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Pernambuco.

2. Pacto da legalidade – provocar nos estados banhados por águas da bacia do Rio São Francisco e seus afluentes o compromisso de universalização dos instrumentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos (monitoramento quali-quantitativo, comitê de bacia, cadastro de usuário, plano decenal de bacia, enquadramento dos corpos hídricos em classes de uso, outorga e fiscalização dos recursos hídricos, cobrança pelo uso das águas, instalação da agência de bacia, projetos de recuperação hidroambiental e compensação financeira aos municípios), tendo o apoio do Governo Federal, com ênfase na importância dos comitês de bacia dos rios afluentes e do curso principal, como elemento de base da governança territorial das águas.
3. Pacto pela revitalização – compromisso de estados e municípios com obras de recuperação hídrica, saneamento básico (abastecimento humano e tratamento de efluentes), recuperação de matas ciliares, identificação e cercamento de nascentes, promoção de estratégias de conservação de áreas de recarga hídrica (educação ambiental nos municípios, criação de unidades de conservação de uso sustentável e proteção integral), interação com os saberes de povos e comunidades tradicionais localizados na bacia hidrográfica (sementes caboclas, estratégias de conservação das matas pelo saber indígena e quilombola, soberania alimentar, entre outros saberes).

O quadro apresentado sobre a governança da água na bacia do Rio São Francisco, em que pesem os avanços institucionais obtidos com a introdução dos instrumentos de execução da Política Nacional dos Recursos Hídricos, não sugere mudanças. Do ponto de vista dos atores que dinamizam a vida social, econômica e política no território da bacia, vê-se uma forte presença do Estado e de sua representação por meio das grandes companhias estatais, desde a década de 1940, impondo a dinâmica hidroambiental e social, suas decisões e suas ações, quer seja do ponto de vista físico (obras hídricas,

intervenções viárias, perímetros de irrigação, adutoras, canais de derivação), quer seja do ponto de vista socioespacial (adoção de normas, exigências legais de autorização ambiental e dos recursos hídricos, alteração na relação com a terra, com a vegetação, a água, com os hábitos e costumes).

Ainda que a gestão dos recursos hídricos na bacia do Rio São Francisco tenha atingido um patamar razoável de introdução dos instrumentos como o plano de bacia, o comitê da bacia hidrográfica, a outorga dos recursos hídricos, a agência de bacia e a cobrança dos recursos hídricos, vale salientar que de igual modo, todo o avanço para a governança da bacia se vê prejudicada pela sujeição dos múltiplos usos da água ao setor elétrico, hoje o principal usuário dos recursos hídricos da bacia hidrográfica e aquele que mais impõe restrições a todos os demais usuários.

Além desse aspecto, salienta-se a licença ambiental e a outorga dos recursos hídricos emitidas como atos de autorização para a realização do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias do Nordeste Setentrional, passando por cima de pactos estabelecidos no comitê de bacia hidrográfica, ou seja, entre aqueles que de fato deveriam ter legitimidade legal e institucional para o exercício da governança, como prevê o marco regulatório vigente e os princípios constitucionais da participação e gestão descentralizada do meio ambiente e recursos hídricos.

Sobre o setor elétrico, atualmente, mesmo depois de toda a alteração física, que passa por meio das alterações dos fluxos contínuos de água na bacia e seus sistemas naturais como as várzeas, as lagoas marginais, as margens e seus afluentes, pesa como impacto relevante a redução das vazões defluentes das barragens no curso principal. Segundo estudo contratado pelo comitê da bacia hidrográfica do São Francisco, o processo prévio à prática das reduções inicialmente apontou para a possibilidade de uma discussão mais aprofundada entre os atores envolvidos, onde seriam avaliados todos os problemas decorrentes desta redução de vazão aplicada ao submédio e baixo São Francisco, no tocante aos quadros socioambiental e econômico (biota e usuários das águas do São Francisco de modo geral).

A partir da quantificação dos impactos, seriam estabelecidas formas de compensação aos ecossistemas, que acumulam sucessivos passivos desde o início da regularização do São Francisco, no final da década de 1940. Seriam necessárias mudanças consideráveis em políticas públicas, formas de convívio e uso do rio, enfim, a valorização indispensável de tão importante patrimônio natural.

Mesmo que ainda o início da atividade do CBH SF em 2001 estabelecesse como parâmetro a vazão mínima de restrição, o volume de 1.300 $m^3/s$, as alterações no ambiente natural já tinham sido efetuadas há pelo menos meio século antes, e toda e qualquer forma de estabelecimento de valores estará abaixo do previsto para o regime natural do Rio São Francisco. Ainda que de forma provisória, o comitê da bacia recomendou que fossem feitos os estudos sobre impactos ambientais e hidroambientais, decorrentes das operações das barragens, como aponta o Plano Decenal da Bacia, de modo a estabelecer novas operações hidráulicas, no sentido de melhor atender às demandas ecológicas por meio das vazões ambientais.

Ainda assim, outros impactos gerados pela chamada regularização de vazões submeteram as lagoas naturais, as planícies de inundação, os terraços fluviais e fluviomarinhos, os mangues e as margens a novas dinâmicas hidrológicas, considerando que as cheias no alto e médio curso, atualmente, são barradas e regularizadas pelos lagos de Três Marias e Sobradinho, com o agravante de estar, ano após ano, com redução do seu volume útil, conforme já demonstrado em capítulos anteriores.

O gerenciamento dos reservatórios pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (NOS), por meio do complexo sistema nacional interligado de redes de produção e distribuição de energia, desde 2001, ano do chamado apagão energético, vem subjugando os outros usos múltiplos das principais bacias hidrográficas brasileiras, com rebatimento na operação dos reservatórios dos principais trechos de geração de energia das médias e grandes bacias na região Sul, Sudeste, Norte e Nordeste, com destaque especial para a bacia do Rio São Francisco.

Dessa forma, a questão que se coloca para análise e avaliação é, entre outras, o papel das populações ribeirinhas no processo decisório, conforme apontam os princípios constitucionais e do próprio marco regulatório ambiental e dos recursos hídricos de participação e gestão descentralizada, com vistas à boa governança das águas. Da forma como hoje se apresenta o arranjo institucional e operacional de gestão do regime hídrico por meio da regularização das vazões e das barragens ao longo do curso principal, as águas são utilizadas prioritariamente para a produção de energia elétrica, mesmo que a legislação frise que seus usos tenham que atender às necessidades múltiplas de todos os segmentos de usuários da bacia hidrográfica do Rio São Francisco.

Desde 2001 são praticadas vazões reduzidas pelas barragens operadas pela CHESF e Cemig, seguindo as orientações do Operador Nacional do Sistema Elétrico. Essas vazões estão abaixo do estipulado pelo CBH SF, reforçando o argumento do uso hegemônico das águas pelo setor elétrico nas principais bacias brasileiras e, em especial, no São Francisco, principal manancial perene da região nordeste brasileira. Entretanto, a prática de redução das vazões torna agudas as relações entre o setor elétrico e os outros membros da governança das águas com assento no comitê da bacia, sobretudo para as populações dos trechos submédio e baixo São Francisco, em períodos críticos de seca ou de diminuição de chuvas no alto e médio curso, como as verificadas ao longo de 2013 e 2014, quando a região Sudeste viveu umas das maiores secas já registradas, reduzindo o volume das vazões dos rios perenes e de muitos reservatórios.

Daí, portanto, percebe-se uma sujeição dos demais usos à geração de energia em bacias hidrográficas onde esta solução é posta em prática, tornando frágil a governança das águas em escala de múltiplos usos. Nesse caso, percebem-se as alterações ocorridas ao longo das décadas pela adoção das técnicas no ambiente antes considerado natural, portanto a bacia hidrográfica natural, numa artificialização dos elementos naturais que, subjugados pela técnica, tornam-se espaços tecnificados, por assim dizer territórios da produção, dinamizados pelas lógicas financeiras, pelo dinheiro em estado bruto, com a adoção de novas formas de apropriação e dominação desses espaços, criando novas e sofisticadas fronteiras administrativas e políticas, mas mantendo lógicas de exclusão e seletividade no espaço, reforçando a tese de "território da modernização conservadora".

No São Francisco, essa sujeição é tão visível e real que as outras dinâmicas naturais e as relações e condições socioambientais a elas associadas se descaracterizaram de tal forma, que muitos afirmam e anunciam a morte do rio diante da extensão dos impactos cumulativos ao longo das últimas quatro décadas, quando se intensificou a construção e operação de tantas barragens, principalmente no trecho de submédio e baixo curso.

# 5
# A governança ambiental dos resíduos sólidos urbanos: os conselhos municipais e a defesa do meio ambiente

*Adma Viana Santos*

## Introdução

No intuito de contribuir com o debate sobre a governança ambiental voltada para a questão dos resíduos sólidos urbanos (RSU), este capítulo traz uma análise holística sobre as formas de atuação do Estado (por meio de seus variados mecanismos de regulação e controle) e da sociedade civil organizada sobre a temática, a partir da atuação dos conselhos municipais. O capítulo está estruturado em quatro seções. Na primeira, foram abordados os fundamentos, objetivos e desafios da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), enquanto principal diretriz norteadora de ações e responsabilidades relativas a essa temática no país. Na segunda, foram caracterizadas as formas de gestão e gerenciamento dos RSU nos municípios de Piracicaba/SP, Vitória da Conquista/BA e Anápolis/GO (bases empíricas desta pesquisa). Na terceira, foram abordados os conselhos municipais e a defesa do meio ambiente associada à questão dos RSU, e na última temos as principais conclusões alcançadas.

## A Política Nacional de Resíduos Sólidos: fundamentos e desafios

Nas últimas décadas, pôde-se constatar um avanço no desenvolvimento de políticas ambientais no Brasil, com o fortalecimento e a ampliação de

marcos legais e institucionais das políticas ambientais. Esse conjunto de normas contemplava a temática dos resíduos, especialmente resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Contudo, inexistia no país uma lei ou mesmo um órgão central voltado para o estabelecimento de diretrizes gerais aplicáveis aos resíduos, conforme salientam Domingues, Guarnieri e Streit (2016).

Como reflexo do expressivo fortalecimento das demandas sociais por políticas públicas voltadas para a questão da preservação do meio ambiente e da saúde pública, foi criada a Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Regulamentada pelo Decreto nº 7.404/2010, essa Lei é considerada um marco histórico da gestão ambiental no país, pois contém instrumentos importantes para o enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do inadequado manejo dos resíduos sólidos. Além disso, com ela tem-se o início de uma forte articulação institucional que envolve os entes federados (União, estados e municípios), a sociedade civil e o setor produtivo, uma vez que com a PNRS, todos passaram a ser responsáveis pela gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos.

O processo de aprovação da PNRS foi moroso, tramitando no Congresso Nacional por 21 anos. Acredita-se que esse delongado período se deu em função das enormes barreiras burocráticas, bem como das disparidades socioeconômicas, territoriais, institucionais e políticas do país (Godoy, 2013).

Considera-se que a Lei 12.305/2010, enquanto política normativa geral dos resíduos sólidos, representou a complementação das leis federais anteriores e não a substituição delas, no sentido de unir ações e metas (Fernandes, 2015). A percepção é de que a Política Nacional de Resíduos Sólidos atende, auxilia e mantém relações com outras legislações ambientais e políticas nacionais com temas direta ou indiretamente correlatos, a exemplo da Política Nacional de Recursos Hídricos, da Política Nacional de Saneamento Básico, da Política Nacional do Meio Ambiente, da Política Nacional de Saúde, da Política Nacional de Educação Ambiental, da Lei de Crimes Ambientais (Brasil, 1998a), do Estatuto das Cidades, da Lei Federal dos Consórcios Públicos e da Política Nacional sobre Mudança do Clima, entre outros (Abetre, 2015; Fernandes, 2015; Paiva, 2012; PRS, 2016).

Salienta-se que na Política Nacional de Resíduos Sólidos, especificamente em seu Art. 2°, é destacado um conjunto de leis e normas diretamente

aplicáveis aos resíduos sólidos. Trata-se das leis 11.445 (Brasil, 2007), 9.974 (idem, 2000b) e 9.966 (idem, 2000a) que, ao abordarem questões relativas ao saneamento básico, a embalagens de agrotóxicos e ao transporte de óleo e outras substâncias nocivas, respectivamente, englobam aspectos de ordem ambiental, social e econômica, a exemplo da questão da contaminação das águas e dos solos, proteção à saúde humana, inclusão social e geração de emprego e renda, pontos esses incisivamente abordados na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Quadro 5.1).

Quadro 5.1 – Leis aplicáveis aos resíduos sólidos conforme determinações da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010)

| Leis | Escopo | Principais pontos de articulação com a PNRS |
|---|---|---|
| Lei 11.445/2007 (Lei Federal de Saneamento Básico) | Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. | Limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos; proteção ao meio ambiente e a saúde pública; contribuição para o desenvolvimento urbano e regional; geração de emprego e de renda e inclusão social. |
| Lei 9.974/2000 | Altera a Lei nº 7.802/1989 (Lei dos agrotóxicos), que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. | Proteção à saúde pública; destinação ambientalmente adequada dos recipientes; preservação ambiental; responsabilidade compartilhada entre poder público, empresas produtoras, comercializadoras e consumidores de agrotóxicos, seus componentes e afins; sistema de logística reversa; programas educativos com vistas à conscientização e orientação sobre o manuseio e descarte desse tipo de produto. |
| Lei 9. 966/2000 | Estabelece os princípios básicos a serem obedecidos na movimentação de óleo e outras substâncias nocivas em portos organizados, instalações portuárias, plataformas e navios em águas sob jurisdição nacional. | Saúde humana; proteção ambiental; destinação ambientalmente adequada de resíduos de substâncias nocivas; prevenção, controle e combate à poluição. |

Fonte: elaborado pela autora (2018)

Além das leis supracitadas, também se aplicam aos resíduos sólidos as normas estabelecidas pelos órgãos governamentais que correspondem ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro). Considera-se que todo esse ordenamento jurídico é essencial para o avanço das questões atinentes aos resíduos, que se constituem ainda em problemas de ampla magnitude (Quadro 5.2).

Quadro 5.2 – Órgãos governamentais brasileiros cujas normas se aplicam aos resíduos sólidos

| Órgãos governamentais | Formas/áreas de atuação |
|---|---|
| Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) | O Sisnama, instituído pela Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), é a estrutura adotada para a gestão ambiental no Brasil. Sua atuação se dá mediante coordenada articulação entre as entidades, órgãos e fundações que o constituem, tanto da União, dos estados, do Distrito Federal quanto dos municípios. |
| Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) | O SNVS, definido pela Lei 9.782/1999, compreende o conjunto de ações voltadas para a regulação, normatização, controle e fiscalização na área de vigilância sanitária. Esse sistema opera em todos os segmentos de mercado direta ou indiretamente relacionados à saúde e sua atuação se dá de maneira integrada e descentralizada em toda a extensão do território nacional, sendo as responsabilidades compartilhadas entre as três esferas de governo – União, estados e municípios –, sem relação de subordinação entre elas. O SNVS encontra-se vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS) e é coordenado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que tem como finalidade promover a proteção da saúde da população, por meio do controle de aeroportos, portos, recintos alfandegados, fronteiras, bem como por meio do controle sanitário da produção e consumo de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos insumos, das tecnologias e dos processos a eles relacionados. |
| Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) | Associado à Lei 8.171/1991 (Lei de Política Agrícola), o Suasa é um sistema de inspeção, cujo objetivo é garantir a sanidade dos vegetais, a saúde dos animais, a segurança e qualidade tecnológica e higiênico-sanitária dos produtos finais destinados ao consumo. Esse sistema encontra-se organizado de maneira descentralizada e integrada entre a União, os estados e os municípios. Com o Suasa visa-se |

| Órgãos governamentais | Formas/áreas de atuação |
|---|---|
| | contribuir para o impulsionamento da agricultura familiar, para a introdução de novas unidades agroindustriais e a ampliação do controle da qualidade higiênico-sanitária, ampliando a segurança dos alimentos ofertados e comercializados. |
| Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro) | O Sinmetro é um sistema constituído por entidades privadas e públicas que desempenham atividades relacionadas com metrologia, normalização, qualidade industrial e certificação da conformidade. A finalidade é a avaliação e a certificação da qualidade dos serviços, processos e produtos por meio redes de laboratórios de ensaio e de calibração, bem como de organismos de certificação, de treinamento, de ensaios de proficiência e de inspeção. Destacam-se, dentre as organizações que o compõem, o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), os Institutos Estaduais de Pesos e Medidas (Ipem), o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro) e seus comitês técnicos, entre outras. |

Fonte: Anvisa (2018); Inmetro (2018); Lei 9.782/1999; MDA (2008); Brasil (2018ª, 2018b); PRS (2014a); Rodrigues; Menti (2016)

Na PNRS verifica-se também o estabelecimento de princípios, objetivos, instrumentos técnico-normativos, diretrizes e metas relativas à gestão integrada e ao gerenciamento dos resíduos sólidos, sendo caracterizadas as responsabilidades, os riscos e os dispositivos financeiros adequados (Maia Neto, 2011).

Dentre os princípios, têm recebido destaque na sociedade os que se referem à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e ao reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania. O primeiro aspecto implica o compartilhamento de responsabilidade pela gestão dos resíduos entre todos os atores da sociedade, sejam eles fabricantes, distribuidores, importadores, comerciantes, consumidores e governos. Já o segundo remete à inclusão dos catadores de materiais recicláveis no processo de gestão dos resíduos (Domingues; Guarnieri; Streit, 2016). Assim, observa-se na referida Lei o reconhecimento do potencial econômico da atividade recicladora, mas também a priorização do respeito ao meio ambiente e a geração de emprego e renda, na busca pelo desenvolvimento sustentável (PRS, 2015).

Os objetivos da PNRS encontram-se descritos no Art. 7°, Inciso I-XV da Lei 12.305. São eles:

> I – proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;
>
> II – não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
>
> III – estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;
>
> IV – adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;
>
> V – redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;
>
> VI – incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;
>
> VII – gestão integrada de resíduos sólidos;
>
> VIII – articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;
>
> IX – capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos;
>
> X – regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007;
>
> XI – prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;
>
> XII – integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
>
> XIII – estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;
>
> XIV – incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético;
>
> XV – estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável. (Brasil, 2010)

Para Nascimento Neto e Moreira (2010), esses objetivos, de um modo geral, remetem à ampliação da capacidade competitiva do setor produtivo da reciclagem (com estratégias que possibilitem agregação de valor aos resíduos), à inclusão social dos catadores e à definição do papel dos atores (inclusive dos governos estaduais e municipais) na gestão dos resíduos, e isso visando à preservação dos recursos naturais, o desenvolvimento sustentável e a afirmação da cidadania.

Quanto aos instrumentos técnico-normativos, verifica-se na Lei 12.305/10 a instituição de dezoito instrumentos por meio dos quais a política de resíduos é posta em prática. Dentre eles é possível destacar:

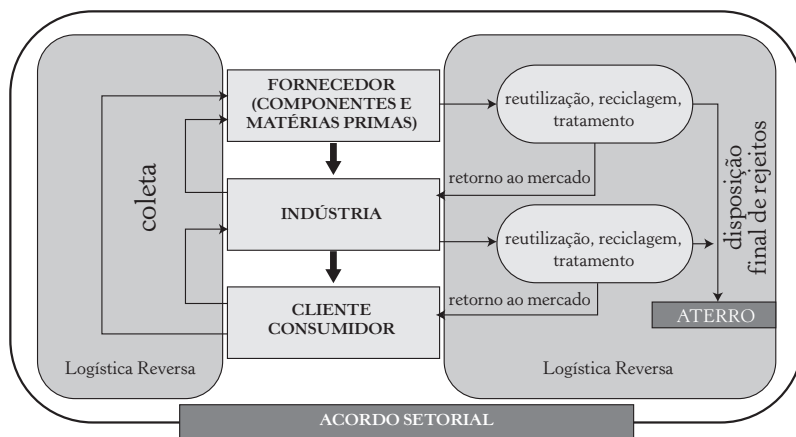
- os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à efetivação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- os acordos setoriais;
- a educação ambiental;
- o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- os planos de resíduos sólidos.

Especificamente quanto à logística reversa, ela é definida no Art. 13 da Lei 12.305/2010 como o instrumento de desenvolvimento tanto econômico quanto social caracterizado pelo conjunto de procedimentos, ações e meios destinados à viabilização da coleta e da restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial para reaproveitamento em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final adequada do ponto de vista ambiental.

Ao lado da logística reversa, os acordos setoriais constituem outro importante instrumento, estabelecido no sentido de favorecer o estabelecimento da responsabilidade compartilhada. Definido no Art. 3° da Lei 12.305/2010 como um ato de natureza contratual firmado entre o poder público e comerciantes, fabricantes, distribuidores ou importadores, com esse instrumento objetiva-se, principalmente, concretizar soluções ambientalmente corretas para o ciclo de vida dos produtos, por meio de um sistema de produção e consumo sustentável enquanto resultado da reunião de esforços entre os agentes responsáveis pelo fornecimento de matéria-prima, fabricação, comercialização e destinação final dos produtos (PRS, 2014a).

Os acordos setoriais permitem que empresas do setor, independentemente dos sistemas públicos, se responsabilizem pelo planejamento de sistemas de produção mais eficientes, bem como pelo recolhimento e destinação final dos resíduos de seus produtos. Contudo, isso não desobriga o poder público de realizar planos de gerenciamento de resíduos (ibidem).

Na Figura 5.1 encontra-se representado um esquema do acordo setorial, sendo demonstrado o caminho percorrido pelos resíduos sólidos após o consumo, retornando às indústrias, por meio de um conjunto de ações pautadas na logística reversa e na responsabilidade compartilhada entre governo, empresas e sociedade civil. A proposta é de mecanismos por meio dos quais se efetue o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, por meio da gestão integrada deles.

Figura 5.1 – Esquema da logística reversa e do acordo setorial como ferramentas de introdução da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos

Fonte: PRS (2014b)

Compreende-se que a concretização da responsabilidade compartilhada é desafiadora por envolver múltiplos atores e uma diversidade de aspectos das esferas política, econômica, ambiental, social e cultural. Nesse sentido, acredita-se que a educação ambiental, outro importante instrumento da PNRS, é fundamental no processo de conscientização e mobilização dos variados segmentos da sociedade. Ela contribui para o desenvolvimento de uma consciência ecológica e crítica na compreensão do conjunto das realidades

ambientais essencialmente ligadas às questões sociais, econômicas e políticas associadas a escolhas de valores, bem como a jogos de interesse e de poder (Sauvé, 2005; Trombeta; Leal, 2014).

Desse modo, entende-se que a Política Nacional de Resíduos Sólidos integra e demanda ações de educação ambiental e de comunicação social, considerando que o envolvimento em processos educativos deve corresponder às iniciativas que promovam orientação e ampla difusão de conceitos, bem como a formação e capacitação de todos os atores presentes nas esferas governamentais, nas instituições não governamentais, na sociedade civil e nos segmentos produtivos (Brasil, 2012).

Assim, considera-se que a educação ambiental é fundamental também para o processo de criação e desenvolvimento de cooperativas e de associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis – outro importante instrumento da PNRS – pois a eficiência da coleta seletiva depende do envolvimento efetivo da população. A princípio, acredita-se que a organização coletiva dos catadores contribui para o processo de inclusão social e econômica desses que muitas vezes são alvos da precarização de suas condições de vida e de trabalho.

Por fim, o último instrumento aqui elencado corresponde aos planos de resíduos sólidos, os quais se fundamentam no atendimento das mesmas demandas apresentadas pela PNRS, porém de cunho mais localizado, a exemplo das esferas regionais, estaduais e municipais. Eles dizem respeito ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos e também aos planos estaduais, aos planos microrregionais, aos planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, aos planos intermunicipais, aos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e, por fim, aos planos de gerenciamento de resíduos sólidos, conforme consta no Art. 14 da Lei 12.305/2010. Cabe aos governos nacional, estaduais e municipais a elaboração e realização dos referidos planos de gestão de resíduos sólidos, bem como dos demais instrumentos previstos na Lei 12.305/2010.

O Ministério do Meio Ambiente coordenou as ações para a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos,[1] sendo ele considerado um dos

1 O Plano Nacional de Resíduos Sólidos possui vigência por prazo indeterminado e horizonte de vinte anos, devendo ser atualizado a cada quatro anos (Abetre, 2015; MMA, 2012; Sinir, 2018b).

instrumentos mais importantes da PNRS. Nesse documento é apresentado o atual diagnóstico dos resíduos sólidos no Brasil e o provável cenário até 2031, e são também indicadas ações, diretrizes, estratégias, planos de metas e programas – de forma articulada ao Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) – visando a uma gestão ambientalmente adequada dos resíduos.

Em escala estadual, os planos de resíduos sólidos passam a ser tratados como planos estaduais de resíduos sólidos, que devem conter as diretrizes gerais de gestão para os municípios integrantes de cada Unidade Federativa. A elaboração deles é condição de acesso dos estados a recursos da União destinados a serviços e empreendimentos associados à gestão dos resíduos sólidos, como também a financiamentos ou incentivos de entidades federais de crédito ou fomento direcionados para tal finalidade, conforme consta no Art. 16 da Lei 12.305/2010.

Até o momento de realização desta pesquisa, dezoito estados brasileiros possuíam planos estaduais: Acre, Alagoas, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Pará, Paraná (em revisão), Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte (em revisão), Rio Grande do Sul, Santa Catarina (em revisão), Sergipe, São Paulo e Tocantins. Os estados com planos estaduais em fase de elaboração eram Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Rondônia (Brasil, 2018b).

Encontra-se ainda estabelecido em lei que, no acesso aos recursos da União, terão prioridade os estados que instituírem microrregiões para integrar o planejamento, a organização e a execução das ações a cargo de municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos, conforme consta no Art. 17, Parágrafo 12, § 2º da Lei 12.305/2010. Isso se configura em incentivo para que os estados nacionais se empenhem, quando necessário, na elaboração e efetivação de planos microrregionais, metropolitanos ou de aglomerações urbanas, bem como de planos intermunicipais, sendo, para tanto, obrigatória a participação dos municípios envolvidos, observando-se as peculiaridades de cada localidade e tendo como referência o conteúdo mínimo estipulado em lei. Entende-se que em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos e em territórios em que serão estabelecidos consórcios, esses planos sejam mais adequados.

Quanto aos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRSs), sua elaboração também é condição para os municípios e o Distrito Federal terem acesso aos recursos da União destinados ao manejo de

resíduos sólidos e à limpeza urbana, conforme determinações da PNRS. Cabe sinalizar que os planos municipais podem estar inseridos no Plano Municipal de Saneamento Básico, juntamente com os planos de água, esgoto e drenagem urbana, previstos na Lei 11.445/2007. Ficam dispensados da obrigatoriedade da elaboração do PMGIRSs os municípios que preferirem consórcios intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos e os que tiverem população inferior a 20 mil habitantes.

Dados referentes ao ano de 2015 foram divulgados pelo Ministério do Meio Ambiente, segundo os quais 41,7% dos municípios brasileiros (mais o Distrito Federal) já elaboraram seus respectivos PMGIRSs, o que correspondeu a 52,4% da população total estimada pelo IBGE para o ano de 2015 (Sinir, 2018a).

Por fim, há os planos de gerenciamento de resíduos sólidos (PGRSs), documentos técnicos com valor jurídico usados para comprovar a capacidade de determinadas empresas e instituições de gerir de forma ambientalmente correta todos os resíduos que venham a gerar, e isso considerando as etapas de geração, acondicionamento, transporte, transbordo, tratamento, reciclagem, destinação e disposição final (PRS, 2013).

De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, os PNRSs são obrigatórios para geradores de resíduos de serviços públicos de saneamento básico, de serviços de saúde, indústrias, de comércio, construção civil, serviços de transporte, empresas de mineração, das áreas agropecuárias e silviculturais. A responsabilidade privada pelos resíduos cabe também aos grandes geradores, conforme regulamentação específica, a exemplo de shoppings, restaurantes, supermercados e hotéis. Nesse sentido, a Lei busca abranger um amplo leque de partícipes e de gestores que, direta ou indiretamente, se relacionam com a geração e gestão de resíduos sólidos (Godoy, 2013).

Mediante o exposto, constata-se a complexidade da PNRS, com inúmeros desdobramentos. Em função disso, a Abetre (2015) organizou um esquema de fragmentação da PNRS em cinco grandes eixos de modo a melhor compreendê-la, como segue: padrões ambientais, responsabilidade pós-consumo, integração dos catadores, instrumentos econômicos e de gestão pública (planejamento e controle) (Figura 5.2). A abrangência desses eixos indica a especial atenção que precisa ser dada à questão dos resíduos.

Figura 5.2 – Fragmentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em cinco grandes eixos

**Responsabilidade pós-consumo**

- Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto
- Logística reversa
- Acordos setoriais
- Termos de compromisso

**Instrumentos econômicos**

- Recuperação de custos da limpeza urbana
- Ressarcimento de custos das intervenções públicas (áreas contaminadas e outras emergências)
- Prioridades no acesso a recursos (planos de gestão, soluções regionalizadas, consórcios, microrregiões)
- Incentivos fiscais e financeiros
- Compras públicas

**Instrumentos de gestão pública (planejamento e controle)**

- Planos de gestão: nacional, estaduais, municipais, microrregionais e intermunicipais
- Planos de gerenciamento das empresas
- Sistemas de informação e controle: sistema declaratório, inventários, Cadastro Técnico Federal (CTF), Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos (CNORP), Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima) e Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento Básico (Sinisa)
- Órgãos executivos colegiados

**Padrões ambientais**

- Objetivos e princípios
- Definições e classificações
- Diretrizes para o gerenciamento de resíduos perigosos e não perigosos
- Diretrizes para o gerenciamento de áreas contaminadas órfãs
- Responsabilidades e obrigações
- Metas obrigatórias
- Proibições e sanções

**Integração dos catadores**

- Preferências na contratação pública
- Estímulos à contratação privada
- Programa Pró-Catador

**Fonte:** Fonte: ABETRE, 2015.
Fonte: elaboração própria (2018).

Godoy (2013) considera que, em função de seu conteúdo, a PNRS poderia até ser considerada idealista, por apresentar um arcabouço teórico baseado em princípios eficientes e modernos utilizados em nível mundial. No entanto, trazer para a discussão e ação tantos atores (comunidade, empresariado e poder público) com posicionamentos diferentes e por vezes conflitantes, de modo a estabelecer diretrizes e metas consensuais, é um grande desafio que está sendo assumido apenas parcialmente pelos envolvidos, pois o cenário que se observa, atualmente, é de protelação no atendimento de determinações da PNRS: em 2015 apenas 41,7% dos municípios brasileiros tinham planos municipais de resíduos sólidos (Sinir, 2018a) e, até o final de 2017, somente 65% dos estados brasileiros possuíam planos estaduais de resíduos; 23% estavam em processo de elaboração e 12% ainda não os tinham (Brasil, 2018b).

Trata-se de uma situação preocupante, sobretudo considerando o fato de que a elaboração desses planos é condição para que estados e municípios possam receber recursos da União destinados à gestão dos resíduos, conforme anteriormente mencionado. Um sucessivo adiamento dos prazos – a exemplo do Projeto de Lei 2.289/2015 que prorroga, entre 2018 e 2021, o prazo para que os municípios encerrem os lixões, substituindo-os por aterros sanitários (Brasil, 2017a) – colabora para que ainda haja, em todas as regiões e estados brasileiros, o uso de locais impróprios para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos (com sérias implicações no que diz respeito à contaminação das águas e dos solos): em 2016, 59,8% dos municípios brasileiros enviaram resíduos para lixões ou aterros controlados (Abrelpe, 2017).

Assim, nota-se que a Política Nacional de Resíduos Sólidos, apesar de ser bem definida quanto aos princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos, responsabilidades dos geradores e do poder público, é ineficiente quanto ao acompanhamento da efetivação e ao estabelecimento de prazos, imprecisa quanto aos incentivos fiscais, financeiros e creditícios e aos instrumentos econômicos (Abetre, 2015). Essa realidade é evidenciada no *Relatório de avaliação por área de gestão n° 9* (referente a resíduos sólidos), divulgado em janeiro de 2018. Esse documento foi elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, como resultado da avaliação da atuação do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério das Cidades na execução da meta referente à eliminação dos lixões e aterros controlados e sua substituição por aterros sanitários.

As principais constatações apontadas nesse relatório foram as seguintes: redução da relevância do tema resíduos no planejamento governamental; restrições fiscais, despreparo do quadro técnico e dificuldades administrativas dos órgãos responsáveis; baixa execução financeira e orçamentária nas ações de introdução da PNRS; descontinuidade na contribuição de recursos aos entes federados para a elaboração de planos; carência de ações de incentivo aos consórcios de manejo de resíduos sólidos; inadequação da atual versão do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (Sinir) no atendimento às finalidades previstas no Decreto nº 7.404/2010; ausência de formalização do Plano Nacional de Resíduos Sólidos e demora na conclusão de sua revisão (Brasil, 2017b).

Nesse relatório foi ainda apontado que para a universalização da PNRS no território nacional será necessário investimento de cerca de R$ 12 bilhões em infraestrutura, até 2031. Mediante esse cenário, possíveis soluções foram indicadas. A Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos e Efluentes (Abetre, 2015) apresenta como sugestões para uma eficiente gestão da introdução da PNRS e do Plano Nacional de Resíduos Sólidos a definição de quais incentivos (financeiros, fiscais e/ou creditícios) serão disponibilizados; o estabelecimento de novos regulamentos nas três esferas; a mobilização, articulação e vinculação dos compromissos, entre todos os entes federados, no que se refere às estratégias, diretrizes e metas. Elas consistem num conjunto de atitudes e ações que necessitam ser adotadas, tendo em vista a concretização da PNRS.

Nesse mesmo sentido, Godoy (2013) também elencou algumas medidas que, segundo ele, são imprescindíveis e urgentes para a aplicação efetiva da Lei:

> a) Ditar todo o conjunto de normas legais que regulamenta sua aplicação, normas que estão contempladas na mesma Lei;
> b) obter e dispor dos recursos econômicos indispensáveis para que ela cumpra os objetivos propostos;
> c) constituir os quadros capacitados de recursos humanos necessários para o bom planejamento, aplicação, gestão e supervisão dela;
> d) desenvolver e implementar ações para promover a educação e consciência ambiental em todas as comunidades;
> e) adaptar e/ou reformular disposições que, na atualidade, são inaplicáveis à realidade;

f) constituir as estruturas institucionais, públicas e privadas, necessárias para que a gestão correta dos resíduos sólidos se transforme em realidade;
g) adaptar os processos produtivos e de comercialização de bens e serviços para reduzir a geração de resíduos;
h) buscar mecanismos viáveis para incentivar o consumo medido e responsável por parte da comunidade;
i) propiciar a formação de empresas de assessoria e consultoria ambiental para dar suporte a municípios carentes;
j) criar linhas de financiamento e buscar parcerias para que prefeituras sem meios econômicos e técnicos possam conseguir os propósitos da Lei;
k) fomentar atitudes de responsabilidade compartilhada ante os resíduos e não ser mais só das prefeituras;
l) estabelecer mecanismos para implantar o princípio de protetor-recebedor através de incentivos e de premiação aos entes envolvidos para estimular o enquadramento e respeito à PNRS;
m) legislar para criar as medidas efetivas de controle e supervisão em todas as etapas da gestão dos resíduos;
n) aplicar efetivamente o princípio de poluidor-pagador a aqueles que não observem as disposições contidas na PNRS e das normas ambientais;
o) promover atitudes e comportamentos de responsabilidade ante os resíduos por cada gerador e não mais imputar às prefeituras a obrigação. (ibidem, p.11-2)

Esse autor destaca que tais ações representam um grande desafio para toda a sociedade brasileira, cujo empenho é essencial na consolidação dos processos que se apresentam como imperativos, relacionados à questão dos resíduos.

Enfim, considerando os aspectos de inovação, heterogeneidade e deficiência do setor de resíduos sólidos no país, nos próximos tópicos são analisadas as formas de materialização das diretrizes da PNRS nos municípios de Vitória da Conquista (BA), Piracicaba (SP) e Anápolis (GO). Nesse processo, foi dado enfoque à conjuntura da governança nas especificidades locais, sem, contudo, desconsiderar as contradições e as disparidades regionais e intraurbanas da realidade brasileira.

## Formas de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos nos municípios de Piracicaba/SP, Vitória da Conquista/BA e Anápolis/GO

A partir das informações e dados levantados nesta pesquisa, algumas ponderações podem ser feitas quanto às formas de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos nos três municípios abordados.

Verificou-se que em Vitória da Conquista, Anápolis e Piracicaba, os serviços básicos e de limpeza urbana são realizados quase integralmente por empresas terceirizadas contratadas pelas prefeituras municipais dessas cidades. Essa é a realidade da maior parte dos municípios brasileiros, em função da tendência nacional de terceirização da limpeza urbana que foi iniciada na década de 1980, acompanhando a introdução do ideário político neoliberal. No ano 2000, cerca de 70% dos resíduos sólidos domiciliares no país já eram coletados por empresas privadas cuja atuação se dá, principalmente, nas médias e grandes cidades (Jacobi; Besen, 2006; Wirth; Oliveira, 2016).

Com relação à coleta convencional, foi constatado que ela abrange 100% do perímetro urbano dos municípios pesquisados, que dispõem de aterros sanitários que começaram a operar em um período relativamente recente: no ano de 2010 em Vitória da Conquista, em 2015 em Anápolis e em 2017 em Piracicaba.

Quanto à coleta seletiva, notou-se que em Vitória da Conquista ela é realizada informalmente por catadores autônomos, por cooperados e por empresas privadas. Já Piracicaba e Anápolis têm um programa oficial de coleta seletiva, mas que se encontra inserida no rol de serviços realizados pelas empresas terceirizadas, de modo que os catadores não são envolvidos em sua operacionalização. Isso tem gerado descontentamentos e questionamentos por parte dos catadores pertencentes às cooperativas dessas cidades.

Importa mencionar que o percentual de resíduos coletados seletivamente ainda é pequeno se comparado à quantidade de resíduos gerada nesses municípios (2,9% em Piracicaba e 1,4% em Anápolis; não foi possível determinar o percentual de Vitória da Conquista).[2] Esses índices são baixos, mas aproximam-se da média nacional de reciclagem, que é de 3%, apesar de cerca de

2 Esses dados referem-se aos resíduos coletados por meio de programas oficiais de coleta seletiva dos municípios, não sendo contabilizados os resíduos que são coletados informalmente.

30% dos resíduos urbanos do país serem potencialmente recicláveis (Altafin, 2014). Isso significa que, em todo o Brasil, uma grande quantidade de resíduos continua a ser destinada inadequadamente, e não podem ser desconsiderados os problemas decorrentes disso.

Acredita-se que o avanço nas questões relativas à gestão dos resíduos nos municípios pesquisados passa, necessariamente, pela criação (obrigatória, de acordo com a PNRS) dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRSs). Em Vitória da Conquista ainda está em fase inicial do projeto de planejamento, o que dificulta o acesso aos recursos da União voltados para a gestão dos resíduos. Anápolis já o possui, mas o documento ainda está em fase de aprovação. Piracicaba apresentou maior avanço nesse sentido, haja vista já dispor do PMGIRS que, inclusive, passou pela revisão que é indicada a cada quatro anos. É importante ressaltar que a criação dos planos municipais de gestão de resíduos em Piracicaba e em Anápolis ocorreu com a participação de vários atores sociais, inclusive com a criação de comissões, tanto de trabalho quanto de acompanhamento das atividades.

Outro ponto a destacar remete à intenção dos governos municipais das cidades de Vitória da Conquista e Anápolis em introduzir a cobrança à população de uma taxa específica de coleta de resíduos. A alegação é que são grandes os dispêndios dos cofres públicos com os serviços de coleta, tratamento e disposição dos resíduos. Esses governantes terão um minucioso trabalho de convencimento da população sobre a necessidade de tal medida, tendo inclusive que lidar com as fortes pressões políticas e sociais dos atores que se opõem a essa cobrança. Em Piracicaba não foi mencionado nenhum intento nesse sentido, devendo-se considerar o fato de que trata-se do município com maior nível de desenvolvimento econômico e social, se comparado aos outros dois municípios abordados.

Foi verificado, também, que há em Piracicaba um trabalho de educação ambiental mais consolidado (com verba específica destinada para tal finalidade, bem como a realização de programas, eventos e projetos associados à temática ambiental, direcionados, inclusive, à questão dos resíduos) se comparado a Vitória da Conquista e Anápolis, onde há ações de educação ambiental que vêm sendo fortalecidas e estruturadas nos últimos anos, mas que ainda são incipientes, sendo ainda desconhecidas da maior parte da população. Todos os entrevistados enfatizaram o papel central da educação ambiental na gestão dos resíduos, assim como na redução do consumo.

Por fim, verificou-se ainda em Piracicaba uma maior disponibilização de informações para a população, no sentido de garantir a transparência e a participação social no processo de elaboração, monitoramento, avaliação e execução da gestão de resíduos no município. Em Anápolis há uma equipe da Secretaria do Meio Ambiente que tem trabalhado diligentemente para que melhorias sejam feitas nesse sentido. Vitória da Conquista, por sua vez, apresentou um cenário destoante dos outros dois municípios, sendo observada uma falta de sintonia e integração entre os funcionários públicos municipais responsáveis pela coordenação da gestão dos resíduos no município.

## Expressão territorial da governança associada à questão dos resíduos nos municípios de Vitória da Conquista/BA, Piracicaba/SP e Anápolis/GO

Foi observada a presença de conselhos municipais voltados para questões ambientais nas três cidades pesquisadas, tratando-se de órgãos colegiados, deliberativos e consultivos, compostos por representantes do poder público municipal, de autarquias e da sociedade civil organizada, que têm se constituído em espaços de participação e controle social na gestão das políticas públicas ambientais. Ressalta-se que a questão dos resíduos, recorrentemente, está entre os principais pontos de pauta nas reuniões desses conselhos, sobretudo no que concerne ao descarte irregular de resíduos, em função de sua intrínseca relação com a saúde pública e a proteção do meio ambiente.

Esses conselhos encontram-se mais bem detalhados nos tópicos que se seguem.

## Os conselhos municipais e a defesa do meio ambiente em Vitória da Conquista/BA

O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Condema) de Vitória da Conquista foi criado em 1990, sendo transformado em 2001 no Conselho Municipal do Meio Ambiente (Commam), sendo este último regulamentado pelo Código Municipal do Meio Ambiente, que remete à Lei 1.410/2007.

O Commam tem como função opinar e assessorar o Poder Executivo municipal nas questões relativas ao meio ambiente, tratando-se de um órgão autônomo com caráter deliberativo, consultivo e normativo (Vitória da Conquista, 2017). De acordo com o atual secretário executivo do Commam,[3] uma das competências deste conselho é a gestão do Fundo Conquistense de Apoio ao Meio Ambiente (criado em 1992), de modo que todos os recursos provenientes de repasses federais, de multas e de licenças ambientais em nível municipal só podem ser utilizados mediante o aval do Commam, e isso visando atender a gestão participativa estabelecida pelo Código Florestal (Brasil, 1965), pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Complementar 140/2011, voltada para a gestão compartilhada.

O Commam é composto por 24 membros titulares e 24 suplentes, tendo uma composição paritária, com representantes da administração municipal, de autarquias e da sociedade civil organizada. O tempo de mandato de cada conselheiro é de dois anos, sendo permitida a recondução.

As reuniões do Commam ocorrem mensalmente e, caso necessário, são convocadas reuniões extraordinárias. Todas elas são públicas e abertas à participação da população. Com relação à atuação dos seus membros, o secretário executivo do Commam fez o seguinte relato:

> Em 2014, por vezes o Commam não se reuniu por falta de quórum. Começamos então a ir atrás dos conselheiros, porque percebemos que o meio de comunicação que estava sendo utilizado, que era apenas o ofício, não estava sendo efetivo, pois muitas vezes o ofício nem chegava até a pessoa indicada. Hoje, a participação aumentou substancialmente, de modo que nos últimos três anos não houve reunião que não tivesse quórum, estamos conseguindo dinamizar isso bem. Mas, infelizmente, a participação ainda é aquém do que deveria ser. Por exemplo, entidades muito importantes como o MST e a Associação de Reflorestamento não participam. Tem a cadeira, mas não comparecem. A gente convoca, temos grupos de e-mail, de WhatsApp, usamos vários meios de convocar os conselheiros para as reuniões, mas para alguns membros não é prioridade. Assim, ocorre que alguns representantes, principalmente da sociedade civil organizada, não participam, o que deixa o processo menos paritário. São pessoas de alto nível

3 Antônio Gabriel Oliveira Araújo é o atual secretário executivo do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Vitória da Conquista (Commam).

> de especialização técnica, em sua maioria, que tem a visão da sociedade e que poderiam dar voz e voto às demandas da população.[4]

Assim, verifica-se que a atuação dos membros do Commam tem se dado de forma mais efetiva nos últimos anos, mas há ainda necessidade de um maior engajamento do conjunto de conselheiros em prol do atendimento das demandas crescentes da sociedade.

Especificamente com relação aos resíduos sólidos urbanos, cabe destacar que foi o Commam que aprovou, em 2017, o projeto de elaboração do Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (PMGIRS), por meio do qual se fará um estudo e estabelecimento de parâmetros para uma coleta convencional mais eficaz, bem como a introdução de um programa de coleta seletiva no município, entre outros aspectos relacionados à gestão dos resíduos, em concordância com a PNRS.

O PMGIRS está sendo elaborado por uma empresa privada especializada, conforme já mencionado, e parte dos recursos utilizados são oriundos do Fundo Conquistense de Apoio ao Meio Ambiente. É o Commam que analisa a viabilidade, a conveniência e a oportunidade de utilização dos recursos desse fundo em projetos relacionados à questão ambiental.

O secretário executivo do Commam mencionou um projeto especificamente voltado para a questão dos resíduos que está sendo introduzido no município: é o Projeto Cata Bagulho, com o qual se tem a coleta de entulhos e bens inservíveis (como móveis, eletroeletrônicos e utensílios domésticos que não mais estejam sendo utilizados) nas residências dos distritos e povoados das zonas rurais. Somado a isso, estão sendo enviados educadores ambientais às escolas públicas, residências e feiras livres do município, no intuito de conscientizar a população sobre as ações que envolvem a gestão ambiental, inclusive no que concerne à questão dos resíduos e sobre a importância da conservação dos espaços públicos enquanto lugar de participação popular e social, conforme salientou o secretário executivo do Commam.

O conjunto de ações mencionadas demonstra a importância do trabalho que vem sendo desenvolvido pelos membros do Commam, embora,

---

4 Pesquisa de campo: entrevista realizada com Antônio Gabriel Oliveira Araújo, secretário executivo do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Vitória da Conquista (Commam) em fevereiro de 2018, na cidade de Vitória da Conquista (BA).

infelizmente, sejam ações ainda desconhecidas pela maior parte da população do município. Nesse sentido, verificou-se predominar, entre os entrevistados, a crença de que a eficiência na gestão dos resíduos tem de passar, necessariamente, pela educação ambiental, acreditando-se que resultados amplos e significativos só se darão mediante o conhecimento e conscientização da população de seu papel fundamental no processo de gestão dos resíduos (com a segregação adequada dos resíduos nas residências, encaminhamento do material para a reciclagem, envolvimento em conselhos municipais e órgãos relacionados à questão ambiental, dentre outros).

Assim, entende-se que se trata de um processo desafiador que requer um amplo comprometimento, pois envolve aspectos de ordem cultural, social, política e econômica enraizados na sociedade.

## Os conselhos municipais e a defesa do meio ambiente em Piracicaba/SP

Na cidade de Piracicaba há atuação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Condema), que é um órgão colegiado, consultivo e deliberativo, instituído pela Lei nº 4.233/1996, e tem como objetivo a promoção da discussão, proposição e análise das diretrizes das políticas públicas ambientais do município (Piracicaba, 2018). Esse conselho é formado por dezoito entidades representativas da cidade, tendo em sua composição instituições da sociedade civil e do poder executivo municipal. No total são quarenta conselheiros (vinte titulares e vinte suplentes) que têm um mandado de dois anos, sendo permitida a recondução.

Segundo a atual vice-presidente do Condema,[5] as reuniões do conselho são realizadas mensalmente e abertas à participação da população que, apesar de não ter direito a voto (exclusivo somente dos membros do conselho), tem direito à fala na plenária.

Especificamente com relação à temática dos resíduos, o representante do Poder Executivo Municipal e a vice-presidente do Condema[6] declararam

5 Iraci Vitor Honda é a atual vice-presidente do Condema de Piracicaba (SP).

6 Pesquisa de campo: entrevista realizada com Ludmar Antônio Romanini, conselheiro pelo Poder Executivo Municipal, e Iraci Vitor Honda, vice-presidente do Condema, em junho de 2017, na cidade de Piracicaba (SP).

que as principais demandas atuais da sociedade remetem ao descarte irregular de resíduos, principalmente em áreas de preservação ambiental.

Com relação ao comprometimento dos membros do Condema e à assiduidade na participação das reuniões, o representante do Poder Executivo Municipal no Condema declarou que têm aumentado as ausências nos últimos anos, tanto nas reuniões ordinárias, quanto nas extraordinárias. Houve até exoneração de um membro no último biênio, pelo excesso de faltas. Ele relatou que a participação da sociedade civil não organizada já foi bem mais intensa do que é atualmente.

Foi dito ainda que, diante das muitas demandas sociais voltadas para a temática ambiental, entre as quais se incluem a questão dos resíduos e a das dificuldades internas do conselho quanto ao engajamento de todos os membros, o Condema, ao longo dos anos, tem tentado se estabelecer enquanto espaço tanto de participação, quanto de controle social na gestão das políticas públicas ambientais.

Além do Condema, outro órgão voltado para a governança ambiental no município de Piracicaba é o Grupo Multidisciplinar de Educação Ambiental (GMEA), um órgão deliberativo e executivo, que funciona no formato de um conselho municipal de educação ambiental desde 22 de março de 2013. O GMEA foi criado para contribuir com a execução das diretrizes objetivas da Lei nº 6.922/2010, que disciplina a Política Municipal de Educação Ambiental (PMEA) (GMEA, 2018).

O GMEA possui uma formação paritária, sendo metade dele secretarias e autarquias do Poder Executivo municipal e a outra metade segmentos da sociedade civil, conforme informou a representante titular da Secretaria de Defesa do Meio Ambiente no GMEA.[7] Ao todo são 33 membros[8] (dezessete titulares e dezesseis suplentes), que têm um mandato de dois anos, sendo permitida a recondução. São realizadas reuniões mensais, abertas à participação da sociedade civil.

De acordo com a representante titular da Secretaria de Defesa do Meio Ambiente no GMEA, dentre as várias questões ambientais tratadas nas reuniões, a maior parte das demandas atuais está relacionada à gestão de resíduos

---

7 Elizabeth da Silveira Nunes Salles é a representante titular da Secretaria de Defesa do Meio Ambiente no GMEA de Piracicaba (SP).

8 O ano de referência é 2018.

sólidos no município. No próprio Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos existem diretrizes relacionadas à educação ambiental voltadas para a questão dos resíduos, nas quais o GMEA tem ações a curto, médio e longo prazo. Importa enfatizar que os programas e ações de educação ambiental precisam estar de acordo com a Política Municipal de Educação Ambiental e com o PMGIRS, para que possa ser feito uso dos recursos oriundos da parceria público-privada (PPP) entre a Prefeitura Municipal e a empresa Piracicaba Ambiental, relativa à gestão dos resíduos no município, comumente chamada em Piracicaba de "PPP do lixo". É o GMEA que direciona para quais demandas tais recursos podem e devem ser aplicados, conforme já mencionado.

A conselheira representante da Secretaria de Defesa do Meio Ambiente no GMEA ainda comentou sobre alguns projetos voltados para a temática dos resíduos, realizados em 2017. Um deles foi o curso Educação para Sustentabilidade, direcionado para a formação de agentes multiplicadores e gestão de resíduos, realizado pela empresa Iandé, mediante licitação. O produto final desse curso foi a elaboração de um plano de ação de incentivo à coleta seletiva nos bairros e à minimização de descarte de resíduos, por meio do consumo responsável. O público principal foi composto por professores, agentes comunitários de saúde, integrantes de associações de bairro e representantes de programas socioeducativos, como o Centro de Atendimento Socioeducativo (Case) e o Centro de Referência a Assistente Social (Cras), entre outros.

Outro projeto apresentado pela Prefeitura Municipal piracicabana é a Campanha Educativa para a Coleta Seletiva, previsto para dois anos, com duas ações principais: divulgação e informação sobre o sistema de coleta seletiva (materiais impressos, *folders*, cartazes, ímãs de geladeira, *outdoors*, publicações em jornais/revistas e carros com sistema de som) e sobre toda a parte de educação ambiental, com o curso de formação de professores da rede municipal, Consumo Responsável e Gerenciamento de Resíduos Sólidos no Ambiente Escolar, ministrado pelo Instituto Ambiente Total (IAT).

Além dos projetos mencionados, há outras atividades sendo realizadas por meio do Núcleo de Educação Ambiental (NEA) do município, voltadas especificamente para a temática dos resíduos (a exemplo do programa de educação ambiental Recicanto, realizado em escolas da cidade de Piracicaba e no Parque do Mirante) ou temáticas correlacionadas (a exemplo da campanha Rio Vivo, direcionada à gestão dos recursos hídricos que, indiretamente, também contempla a problemática dos resíduos).

De acordo com a conselheira representante da Secretaria de Defesa do Meio Ambiente no Grupo Multidisciplinar de Educação Ambiental, a eficiência de tais ações parte da compreensão de que a educação ambiental não é somente panfletagem, "tem que ser um processo contínuo, participativo, construtivo, lento às vezes. Não se faz educação ambiental do dia para a noite; vários segmentos e várias práticas têm que estar envolvidas".[9]

Sobre isso, Cantóia e Leal (2011) consideram que a Educação ambiental é uma forte aliada no que diz respeito a informar e conscientizar a população, constituindo uma ferramenta que muito influencia na maneira com a qual as pessoas lidam com as questões ambientais. Por fim, a representante titular da Secretaria de Defesa do Meio Ambiente de Piracicaba ainda afirmou ser bastante efetiva a atuação dos membros do GMEA, sendo eles, em sua maioria, assíduos e comprometidos com suas funções.

## Os conselhos municipais e a defesa do meio ambiente em Anápolis/GO

O Conselho Municipal de Meio Ambiente (Condema) da cidade de Anápolis foi criado em 2006, sendo um órgão colegiado, consultivo e deliberativo, no âmbito de sua competência sobre as questões ambientais. Atualmente é composto por 22 membros (onze titulares e onze suplentes) representantes do poder público, da sociedade civil e das instituições de pesquisa e ensino superior público e privado de Anápolis.

De acordo com a secretária do Conselho Municipal da Cidade (Comcidade),[10] o Condema, desde sua criação até o final do ano de 2017, funcionava desorganizadamente, com reuniões esporádicas por conta da recorrente falta de quórum. Foi observada ainda uma série de irregularidades, tais como pessoas eleitas por mais de três vezes e acúmulo de ausências sem justificativa, entre outras. Com a nomeação da nova equipe de conselheiros (gestão 2018-2019), pretendeu-se tornar eficaz a atuação do Condema no município. As reuniões passaram a ser realizadas bimestralmente e, em caso

9 Pesquisa de campo: entrevista realizada com Elizabeth da Silveira Nunes Salles, representante titular da Secretaria de Defesa do Meio Ambiente (Sedema), no Grupo Multidisciplinar de Educação Ambiental (GMEA), em junho de 2017, na cidade de Piracicaba (SP).

10 Sônia Maria Barreto é conselheira e atual secretária Comcidade de Anápolis (GO).

de necessidade, são convocadas reuniões extraordinárias. Elas são públicas e suas deliberações são por voto aberto em plenária pelos membros do Condema, e os ouvintes possuem somente direito à voz.

Cabe destacar que não há no Conselho Municipal de Meio Ambiente da cidade de Anápolis representantes de cooperativas de catadores de materiais recicláveis, e não foi relatada priorização da questão dos resíduos sólidos nas pautas das reuniões, de modo que a questão dos resíduos, até o momento, é discutida secundariamente pelos membros desse conselho.

Além do Condema, há em Anápolis outro conselho voltado também para as questões ambientais: o mencionado Conselho Municipal da Cidade (Comcidade). Criado em 2009, é um órgão paritário, consultivo e deliberativo, composto por 28 conselheiros titulares (e seus respectivos suplentes): catorze representantes dos movimentos populares, representantes da sociedade civil e entidades de classe, catorze representantes do Poder Público Municipal, conforme consta na Lei 3.379/2009.

Ressalta-se que as instituições representadas nesse conselho, com exceção dos órgãos representativos do poder público municipal, são eleitas dentro do seu segmento nas conferências municipais que são realizadas a cada triênio. De acordo com a conselheira e atual secretária do Comcidade, os conselheiros e seus suplentes são indicados por suas respectivas instituições, tendo um mandato de dois anos, sendo permitida uma única recondução.

As reuniões do Comcidade ocorrem bimestralmente, procurando-se manter essa regularidade; em caso de necessidade, são convocadas reuniões extraordinárias que são abertas à população, mas o público visitante não possui direito a voz e a voto, principalmente nas questões deliberativas. Foi ainda relatado que os membros desse conselho participam assiduamente e demonstram comprometimento com os trabalhos realizados.

É o Comcidade que fiscaliza o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Fundo Municipal de Habitação de Anápolis. Volta-se, também, para as questões relativas ao saneamento básico do município, que estão diretamente relacionadas às formas de gestão dos resíduos e à preservação dos recursos hídricos. Há ainda uma preocupação do conselho com relação ao esclarecimento da população sobre questões ambientais, realizando um trabalho de educação ambiental direcionado, inclusive, para a conscientização da população sobre a problemática dos resíduos. Porém, essa atuação ainda é considerada incipiente, sendo necessários muitos avanços nesse sentido.

Enfim, mediante apresentação desse conjunto de informações e dados referentes aos três municípios abordados nesta pesquisa, cabe enfatizar o enfoque dado à conjuntura da governança nas especificidades locais, sem, contudo, desconsiderar as contradições e as disparidades regionais e intraurbanas da realidade brasileira. Assim, acredita-se que os cenários que representam a realidade de cada uma das cidades aqui abordadas devem ser compreendidos levando-se em consideração a heterogeneidade e a complexidade de cada localidade, a exemplo das características culturais, dos níveis de desenvolvimento econômico, dos atores sociais e a mobilização deles em torno dos diversos projetos e estratégias, bem como a existência e o acesso ao que Pires, Müller e Verdi (2006) chamam de recursos do território (financeiros, humanos e tecnológicos) para o desenvolvimento produtivo e social, que deve ser endógeno, integrado, comunitário e sustentável.

## Conclusões

Diante dos resultados encontrados nesta pesquisa, foi analisada a governança ambiental voltada para a questão dos resíduos sólidos urbanos focalizando, de forma mais específica, as formas de atuação do Estado (em âmbito nacional, estadual e municipal, por meio de seus variados mecanismos de regulação e controle) e da sociedade civil organizada (observando a atuação dos conselhos municipais).

Acredita-se que a ação governamental (nas esferas nacional, estadual e municipal) é de fundamental importância para o avanço das questões relativas à problemática dos resíduos, uma vez que se entende que o desenvolvimento desse setor no território é, em sua essência, reflexo da condução de políticas públicas adotadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos. Nesse contexto se insere a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) enquanto principal diretriz norteadora de ações e responsabilidades relativas a essa temática no país, à qual se somam outras legislações ambientais e políticas nacionais com temas direta ou indiretamente correlatos, que constituem o aparato legal e institucional direcionado à gestão e gerenciamento dos resíduos no país.

Apesar de a Política Nacional de Resíduos Sólidos apresentar princípios modernos, ser bem definida quanto às diretrizes, objetivos, instrumentos,

responsabilidade do poder público e dos geradores de resíduos, observou-se uma série de entraves ao seu cumprimento. Entre vários motivos destacam-se os seguintes: dificuldades administrativas dos órgãos responsáveis; despreparo do quadro técnico; restrições fiscais; baixa execução orçamentária e financeira nas ações de introdução da PNRS; descontinuidade no repasse de recursos aos entes federados para a elaboração de planos estaduais e municipais. Essas limitações no cumprimento das diretrizes da PNRS foram observadas nas especificidades locais dos municípios de Anápolis/GO, Piracicaba/SP e Vitória da Conquista/BA, e este último ainda não possui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, sendo também observada uma falta de sintonia e integração entre os funcionários públicos municipais responsáveis pela coordenação da gestão dos resíduos no município.

Quanto à atuação da sociedade civil organizada, foi observada a presença de conselhos municipais voltados para questões ambientais nas três cidades pesquisadas, dentre os quais foi verificada a atuação consolidada de conselhos já estruturados (Comcidade/Anápolis; Condema/Piracicaba e GMEA/Piracicaba) que apresentam condições favoráveis ao comprometimento e atuação dos conselheiros, com o desenvolvimento de ações voltadas também para a temática dos resíduos.

Porém, foi notado desinteresse de parte dos membros desses conselhos, em níveis diferenciados: em Anápolis (Condema) e Vitória da Conquista (Commam) o arrefecimento foi muito superior ao observado em Piracicaba (Condema). Acredita-se que essa apatia seja reflexo da acentuada descrença nos conselhos enquanto espaços de participação e controle social efetivo na gestão das políticas públicas ambientais. Em todos esses conselhos foi observado um esforço no sentido de fortalecer a atuação e melhorar os níveis de eficiência, de modo que seja ampliado o comprometimento dos conselheiros com a responsabilidade pública de representar uma parcela da sociedade.

Cabe salientar que o cenário de baixa participação nas instâncias de decisão dos conselhos consultivos e deliberativos nas diversas instâncias de poder tem sido uma tendência nos últimos anos, inclusive nas questões que envolvem contextos ambientais (Santos; Leal, 2016), como é o caso das cidades pesquisadas. Verificou-se, ainda, não haver representação das cooperativas de catadores em nenhum dos conselhos municipais abordados. Foi também mencionada, por todos os representantes entrevistados, a dificuldade de trabalhar o coletivo em função dos conflitos de interesses de grupos diversos.

Tais cenários conduzem à percepção da complexidade desses processos que permeiam a temática dos resíduos, entendendo-se que os desafios são técnicos, políticos, econômicos, sociais, ambientais, educacionais, institucionais, e envolvem a ação de vários atores (poder público, sociedade civil e empresariado), com posturas diversas e por vezes conflitantes, de modo que ainda são grandes os desafios a transpor.

O entendimento é que os avanços na gestão integrada, compartilhada e sustentável de resíduos sólidos exigem, principalmente, articulação, interação e cooperação entre os mais diversos atores (pelo caminho da governança), podendo ser citados os conselhos municipais, as autoridades governamentais, as universidades, as ONGs, as empresas privadas, os organismos de cooperação e as organizações comunitárias, entre outros. Acredita-se que somente assim serão efetivadas as ações consideradas necessárias para o impulsionamento do setor de resíduos, tais como campanhas direcionadas à educação ambiental; ampliação da realização de programas de coleta seletiva nos municípios; criação de aterros sanitários e áreas de transbordo (em municípios que ainda não os possuem); disponibilização de incentivos financeiros, fiscais e creditícios; capacitação de recursos humanos para o planejamento, aplicação, gestão e supervisão dos planos de resíduos sólidos; assessoramento técnico direcionado à capacitação dos catadores cooperados; apoio financeiro para a condução dos empreendimentos econômicos coletivos de catadores etc.

Diante do exposto, acredita-se que a principal contribuição desta pesquisa foi cooperar com a análise dos reflexos das políticas públicas no desenvolvimento do setor no território. Entende-se que, para um planejamento efetivo das ações, é notadamente importante que se tenham disponíveis dados e informações suficientes, uma vez que há carência de políticas públicas eficazes direcionadas para essa atividade econômica. Essa questão é bastante relevante, haja vista tratar-se de um setor importante no Brasil, não só pelos aspectos econômicos envolvidos nesses segmentos, mas também por influenciar políticas sociais e ambientais. Adicionalmente, ressalta-se também que as taxas de geração de resíduos sólidos no país são crescentes, o que torna imperativa a fomentação de políticas adequadas para atender a esse promissor setor.

# Parte II
# As câmaras setoriais da agroindústria

# Introdução

*Adriana Renata Verdi*
*Elson Luciano Silva Pires*
*Eduardo Fernandes Marcusso*
*Eugênio Lima Mendes*
*Noeli Pertile*
*Ricardo Nagliati Toppan*
*Wilson B. Figueiredo Filho*

A partir da década de 1990, o conjunto dos setores agrícola e agropecuário deixou de ser apenas um provedor de produtos *in natura* e de *commodities*, ao integrar as suas atividades aos setores industriais e de serviços. Valendo-se do Estado, seu crescimento foi impulsionado por três fatores: primeiro, a liberalização do mercado agrícola brasileiro, que resultou no aumento das exportações do agronegócio na composição do Produto Interno Bruto (PIB). Em segundo lugar, a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) que, ao definir normas de investimentos, padrões técnicos e sanitários, provocaram a modernização das relações produtivas e comerciais ao exigir garantias de procedência e adaptações no arcabouço jurídico. Por último, a crescente demanda da economia globalizada por provedores de alimentos a baixo custo. Essa convergência de fatores possibilitou uma maior inserção dos produtos brasileiros no mercado internacional, em especial após os anos 2000 (Machado, 2009).

Em 2008, a crise financeira internacional impactou a agroindústria, que teve uma retração de 11,4% em 2009. Entretanto, a despeito da queda na

demanda internacional, o Brasil permaneceu como o primeiro exportador mundial de açúcar, café, suco de laranja, soja e seus derivados, tabaco, álcool, carne bovina e de frango. Ou seja, a pauta exportadora manteve-se diversificada, ampliando as cadeias produtivas nacionais ligadas ao comércio internacional. O milho, os produtos florestais, as fibras e os produtos têxteis foram outras cadeias produtivas que se destacaram no comércio mundial, mas foram afetadas com a retração da demanda durante a crise. Apesar desse impacto, o cenário do agronegócio não mais remete à exportação tradicional de produtos de baixo valor agregado ou ancorados na monocultura. A modernização do agronegócio consolidou cadeias produtivas que integram a fazenda à atividade industrial, o que ficou conhecido como agroindústria. Para os segmentos de alimentos e bebidas, de papel e celulose e de biotecnologia, a crise de 2008 viabilizou a aquisição de concorrentes nacionais de menor tamanho e a formação de grandes aglomerados agroindustriais, com capacidade competitiva internacional (Faria; Toni; Diniz, 2017, p.377-8).

Diante da crescente insatisfação dos agentes-atores da iniciativa privada com a priorização de empresas vencedoras, o Governo Federal promoveu mudanças a partir de 2012 sobre o montante de crédito rural e formas de financiamento, a burocracia bancária e os custos de transação. Porém, grande parte desses incentivos não beneficiaram o pequeno agricultor, tendo em vista a sua participação insignificante na balança comercial do país. Muito embora a agricultura familiar respondesse no período por cerca de 60% do abastecimento do mercado interno, as mudanças não haviam sido moldadas para o atendimento desse público. No Plano Agrícola e Pecuário 2013-2014 apareceram, pela primeira vez, ações de apoio governamental destinadas ao médio produtor rural e à produção orgânica, entre elas, crédito para cooperativas, custeio e comercialização e redução na taxa de juros. Recursos para o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor (Pronamp) aumentaram em quase 50%, se comparados ao biênio anterior (ibidem, p.380-1).

Durante esse período, a atuação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) é notória quando se analisam os interesses dos setores produtivos, o que fica evidenciado não apenas na alocação orçamentária que lhe foi destinada, mas também na atuação da mídia sobre as ações do Governo Federal. Já a atuação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), responsável pelo fomento da agricultura familiar e das cooperativas, era menos noticiada e recebia menor dotação orçamentária. Essa visão

é reforçada quando se analisa o tamanho e a força exercida pelas bancadas ruralista (a Frente Parlamentar da Agropecuária) e empresarial, apoiadora da agroindústria, e aquela defensora da agricultura familiar no Congresso Nacional (ibidem, p.398). Para os objetivos desta parte do livro, o que de fato nos interessa e está por trás desse desequilíbrio de poder no que concerne à política rural é o conflito das demandas entre produtores em torno do ordenamento fundiário, apoio técnico, reforma agrária, garantia da aposentadoria legal para o trabalhador do campo e a garantia da sustentabilidade econômica para o trabalhador rural, sendo respeitada a legislação ambiental.

Esses conflitos no interior da agroindústria dão origem à institucionalização das câmaras setoriais para organização das demandas do setor nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Como espaços englobados da governança territorial, as câmaras setoriais fazem emergir cooperações e competições entre os diversos atores e aglomerações produtivas inter-relacionadas, fato que geralmente revela o aspecto positivo das proximidades geográficas. Nos casos analisados, observa-se que a organização da concorrência e da comercialização atuam juntas como fator responsável pela governança no interior das câmaras setoriais.

As primeiras câmaras setoriais nacionais surgiram no final da década de 1980, inicialmente vinculadas às cadeias produtivas da indústria. Elas adquiriram importância como um novo modelo de fóruns de negociação tripartite entre o Estado, os sindicatos patronais e os sindicatos de trabalhadores. Na época, os acordos firmados nas câmaras foram considerados uma inovação nas relações de cooperação entre os atores na coordenação dos seus interesses conflitantes. Segundo Oliveira et al. (1993), os acordos consolidados na indústria automobilística assinalavam a transformação de uma relação de anulação entre atores contundentes (sindicatos de trabalhadores e montadoras) para uma relação que, sem deixar de ser antagônica quanto aos interesses em jogo, mudava a natureza desse antagonismo, tornando-se ele mesmo um *antagonismo convergente* de interesses particulares. As negociações avançavam no sentido de enfrentar de forma negociada a crise econômica dos anos 1980, os efeitos da globalização, a abertura comercial e a modernização produtiva no setor industrial na década de 1990. Nesse período, entre outros trabalhos que abrangeram esse tema, podem ser destacados os de Diniz (1994), Guimarães (1994) e Arbix (1996).

As câmaras setoriais nacionais de cunho agropecuário são criadas pela primeira vez a partir da instituição do Conselho Nacional de Agricultura

(Conagri) (Lei n° 8.028, de 12 de abril de 1990), mas somente a partir do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) (Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991) elas se estruturam de forma definitiva no âmbito do Ministério da Agricultura. Já em 1996 é criado o Fórum Nacional de Agricultura (FNA), que num modelo de parceria público-privada planejou políticas públicas para o avanço das cadeias agroprodutivas. Nessa trajetória de criação de estruturas de governança do agro foi instituído o Conselho do Agronegócio (Consagro) (Decreto de 2 de setembro de 1998); então as câmaras setoriais nacionais ganham verdadeira força e poder de articulação entre o Estado e o mercado para influenciar o direcionamento da política pública voltada à agricultura (Marcusso, 2018).

Já no âmbito estadual, São Paulo foi o pioneiro na criação das câmaras setoriais, mediante atuação da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) no intuito de organizar as demandas da agroindústria a partir de 1991. Esse pioneirismo paulista foi decorrente do processo de institucionalização do já citado Conselho Nacional de Política Agrícola e do Conselho de Desenvolvimento Rural do Estado de São Paulo, previsto na Constituição Estadual de 1989 e instituído em 1992, por meio da Lei nº 7.774/92. Paralelamente à criação do Conselho de Desenvolvimento Rural (CDR), a Lei paulista prevê a constituição das câmaras setoriais como órgãos de apoio, especializadas em produtos, insumos, comercialização, armazenamento, transporte, crédito, seguro e outros componentes da atividade rural. De acordo com a referida Lei, as câmaras setoriais passaram a ser definidas, instaladas e compostas pelo secretário de agricultura. Assim, a lei deu um caráter tripartite à composição, melhorou o arranjo institucional e possibilitou o surgimento de acordos setoriais que evoluíram do tema negociação de preços para questões estruturais de médio e longo prazo (Silva; Staudt; Verdi, 2009, p.20).

Naquela época, o Conselho de Desenvolvimento Rural (CDR) teria as funções de propor diretrizes para a política agrícola do Estado; participar da elaboração dos planos de desenvolvimento agropecuário, agrário e fundiário, colaborando na sua execução; sugerir ao governador do Estado propostas para o já citado Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) dos ajustamentos ou alterações da política agrícola, em defesa dos interesses da agricultura do estado de São Paulo; incentivar a ação coordenada da pesquisa e da assistência técnica e agropecuária; promover a integração efetiva dos vários segmentos do setor agrícola e manter intercâmbio permanente com os

conselhos similares das demais unidades da Federação, visando encaminhamento ao Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) de proposições de interesse comum. De início, foram criadas treze câmaras setoriais. Na prática, o Conselho de Desenvolvimento Rural nunca foi efetivado, mas em seu lugar ficaram as câmaras (ibidem, p.21).

As primeiras câmaras paulistas, criadas entre 1991 e 1995, tiveram caráter mais reivindicatório, sem planejamento e caráter autorregulatório (ibidem, p.17). Sua função era subsidiar o secretário da pasta, e assim funcionam como fóruns de debate e reivindicação pontuais. Ao considerar a estrutura da secretaria, as câmaras estavam vinculadas ao gabinete do secretário, ficando alocadas na assessoria técnica, e tinham seus presidentes indicados pelo titular da pasta (ibidem, p.21).

Nesse contexto, as câmaras setoriais congregavam todos os elos de uma cadeia produtiva com o intuito de ser um fórum de debates com uma pauta em que seriam escolhidos os temas mais relevantes para cada setor. As câmaras estavam organizadas de forma a criar a possibilidade de aproximação do debate ao centro do poder e de influência na condução das políticas públicas para os diferentes setores (Staudt; Silva; Verdi, 2011, p.19).

Na mesma época foram recriadas as comissões técnicas que se constituíam de técnicos de todas as coordenadorias e institutos da SAA e tinham como objetivo realizar estudos técnicos relativos às cadeias produtivas e atender às demandas do secretário. Elas eram especializadas em produtos, insumos, comercialização, armazenamento, transporte, crédito, seguro e outros componentes da atividade rural. A definição e introdução ocorreram por parte do secretário da pasta, que designou, ainda, seus integrantes (Silva; Staudt; Verdi, 2009, p.21).

A Resolução SAA nº 12, de 17 de julho de 1997, reorganizou as câmaras setoriais no estado de São Paulo, considerando as mudanças econômicas e sociais em pelo menos três aspectos importantes: (*i*) a atual fase de transição da economia, de adaptação às novas regras ditadas tanto pela estabilização da moeda quanto pelos desafios advindos da abertura às importações dos blocos econômicos, do estabelecimento do Mercosul e, ainda, pelas novas demandas resultantes dos impactos da globalização dos hábitos de consumo; (*ii*) a importância do aprofundamento das parcerias entre os diversos segmentos produtivos na busca da superação dos entraves ao desenvolvimento dos negócios agropecuários; (*iii*) o reconhecimento do papel do Estado de

aglutinador de interesses, mediador de conflitos e articulador de soluções para a viabilização dos anseios dos segmentos produtivos.

Desde então, a partir de 1997, um novo modelo de câmaras surgiu com mudanças na composição, na perda progressiva do caráter reivindicativo de preocupação geral com o setor agrícola e nas decisões e ações formuladas. Iniciou-se uma proporção maior nas ações com caráter de autorregulação e cogestão, a partir da articulação da cadeia produtiva e reforçada com a participação do Estado, garantindo o *status* público (Takagi, 2004). Nessa segunda fase, uma nova gestão do governo Mário Covas recriou-as para tornarem-se um apoio prioritário à formulação de políticas públicas da SAA, adotando-se o conceito de cadeia produtiva. Nessa época ocorreu a reestruturação da secretaria que passou a atuar incorporando o conceito de agronegócio (Silva; Staudt; Verdi, 2009, p.17).

Nota-se nesse novo formato que a noção de câmara setorial está diretamente vinculada ao de cadeias produtivas, que compreendem todas as atividades articuladas desde a pré-produção até o consumo final de um bem ou serviço. Sua articulação, por meio das câmaras setoriais, possibilita ações a partir do aproveitamento das oportunidades identificadas pelas deficiências e demandas de um setor. No caso do setor agropecuário, a cadeia de produção envolve vários elos: fornecedores de insumos, produtores, processadores, atacadistas, comércio varejista e consumidor final. Seus agentes estão sujeitos à influência do ambiente institucional e organizacional, portanto, sob o controle das leis, normas, padrões e instrumentos que regulam as transações comerciais e trabalhistas (ibidem, p.22).

No estado de Minas Gerais, o processo de organização das câmaras pela Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa) só teve início com o processo de institucionalização do Conselho Estadual de Política Agrícola (Cepa), a partir de 2003, mediante o objetivo de assegurar a participação dos agentes de produção e de comercialização, bem como dos consumidores, na formulação do planejamento e no acompanhamento da execução da política rural. Em Minas foram criadas dezessete câmaras, subdivididas em pecuária, agricultura e temáticas.

Na Bahia, a Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (Seagri) criou a maioria das câmaras setoriais mediante portarias em 2010. As câmaras setoriais da agropecuária baiana se constituem em fóruns organizacionais e permanentes, com a finalidade de harmonizar as partes atuantes,

aumentando a eficiência das cadeias produtivas e a eficácia das políticas públicas no Estado, conduzindo a uma maior competitividade.

Até 2018, as câmaras setoriais sobreviventes se assemelhavam particularmente a esse modelo. Já no âmbito federal todos os conselhos e câmaras foram extintos no governo de Jair Bolsonaro, por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, inclusive o Conselho Nacional do Agronegócio (Consagro), assim as câmaras setoriais nacionais foram recriadas (Portaria do Mapa nº 13, de 15 de janeiro de 2020) no Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), já que este último foi criado por força de lei, e não poderia ser extinto por um ato de decreto presidencial (Marcusso, 2018).

## Considerações finais sobre as câmaras setoriais

A segunda principal modalidade de governança encontrada é a câmara setorial (CS) voltada para a coordenação corporativa das demandas de pequenos e médios produtores e empresários da agricultura, incluindo a agroindústria de bebidas e de produtos alimentares. O funcionamento das CSs é distinto entre os estados. Como a maior parte da organização das CSs se baseia mais no cultivo e na transformação de produtos agrícolas específicos e menos por setores, a representação das CSs depende muito do nível de organização e mobilidade dos produtores e empresários. Como a participação dos sindicatos de trabalhadores assalariados na agricultura nas CSs é quase nula, a regularidade e representatividade das reuniões das CSs depende da organização patronal, enquanto a participação dos atores nas reuniões oscila muito dependendo da localização do município. Das CSs analisadas, as mais atuantes estão nos estados de São Paulo e Minas Gerais, com CSs de café, fruticultura, uva e vinho, bem à frente das de carne bovina e caprino-ovinocultura (Pires et al., 2018). Como os estudos mostram, no estado da Bahia as CSs são inoperantes.

A dinâmica econômica dos territórios das câmaras setoriais nos estados analisados mostra que os PIBs *per capita* em 2014 são menores nos territórios dos produtores da carne de caprinos e ovinos e da produção do cacau no estado da Bahia, na média R$ 12.953,00 e R$ 13.113,00, respectivamente. Nesses territórios, a regulação da relação salarial local é também precoce e incompleta, mas também parcial e limitada, destacando-se principalmente

os territórios da CS do café, cacau e frutas na Bahia. Na média dos territórios dessas câmaras setoriais, apenas um pouco mais de um terço dos trabalhadores no mercado de trabalho possuía carteira de trabalho assinada.

Com relação ao tamanho dos estabelecimentos dos serviços ambientais, para cumprir com o objetivo do nosso estudo na comparação com outros setores da atividade econômica, procurou-se utilizar o tamanho da propriedade e do estabelecimento por número de pessoas empregadas, fornecidos pela Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Dessa forma, foi utilizada a classificação de porte da empresa (ou propriedade) utilizada pelo Sebrae para a agricultura: microempresa (até dezenove pessoas ocupadas), pequena empresa (de vinte a 99 pessoas empregadas), média empresa (de cem a 499 pessoas empregadas) e grande empresa (quinhentos empregados ou mais).

Com relação aos gastos públicos municipais, repetindo o padrão de gastos dos territórios dos comitês de bacias, os gastos sociais nos territórios das câmaras setoriais predominam em todas as prefeituras, seguidos dos gastos políticos e, por último, dos gastos econômicos. Nos territórios das câmaras setoriais da BA e de MG, os gastos econômicos das prefeituras municipais predominam nas funções agricultura, transporte e gestão ambiental. Nos territórios das câmaras setoriais de SP essa ordem é diferente: agricultura, transportes e comércio e serviço. Em SP os empresários do ramo de transportes têm maior poder político local.

Os partidos políticos, que governam os orçamentos das prefeituras municipais dos territórios das câmaras setoriais, registram distintas trajetórias. Nos municípios das câmaras setoriais do estado de São Paulo, o PSDB é o partido com o maior número de prefeituras (mais de vinte anos no governo), seguido do PMDB em segundo lugar; nos municípios das CSs de Minas Gerais, o PT é o partido com maior número de prefeituras e em seguida vêm o PSDB e o PMDB. Esses dois partidos rivalizam com o PT na política local. Nos municípios das câmaras setoriais da Bahia, dois movimentos importantes foram registrados: em primeiro lugar, a forte presença do PFL entre 2001-2004 e 2005-2008 – nos dois últimos períodos esse partido reduz significativamente a sua força política nos municípios desse comitê; em segundo, em movimento inverso, o PT cresce a sua participação nos governos dos municípios nos dois últimos períodos da série. O PCdoB, tradicional parceiro do PT, também assumiu dois mandatos no período da pesquisa. Observa-se também a pulverização de partidos políticos no comando dos

municípios, o que se pode atribuir a uma estratégia dos partidos hegemônicos para acomodar interesses políticos de oligarquias locais, criando novas siglas partidárias.

Com relação aos agentes-atores representantes nas câmaras setoriais nacionais (CSN) que funcionam no Ministério da Agricultura, o estado de São Paulo, que lidera apenas na citricultura do país, está representado em todas as CSs. Os representantes desse estado nas reuniões das CSNs concentram poder nas associações de exportadores (carne, cítrus), associações de indústrias de beneficiamento (cacau), associações de automação (carne, vinho, fruticultura), Associação Brasileira de Supermercados (Abras) e na Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (Abia). De início, pode-se notar o caráter bipartite das câmaras setoriais, ferindo o ideário democrático preconizado, também, em Portaria Ministerial (nº 231/2015).

Por um lado, em geral, as CSs do Mapa têm um foco bem definido, o mercado, os mecanismos de operacionalização estão bem azeitados e a coerência das ações casa bem com os objetivos de cada fórum. Por outro lado, a baixa representatividade dos setores não patronais, da *accountability* e da transparência mostra a falta de característica democrática desse modelo de governança das câmaras federais dentro do ministério. Observando essa característica da distribuição dos membros, as câmaras federais se tornaram fóruns bipartites entre representantes do governo e dos setores patronais. As organizações privadas se valem de fóruns e locais privilegiados de debate com o Estado para propor e guiar os processos de articulação das redes de poder com a finalidade de organizar e desenvolver seus setores e territórios. Os casos do estado do Rio Grande do Sul e o Instituto Brasileiro do Vinho (Ibravin) e das parcerias do estado da Bahia com o Centro de Inovação do Cacau (CIC) são exemplos desse tipo de governança privada-estatal (Marcusso, 2018).

Os resultados processuais do ambiente organizacional e institucional da governança nas câmaras setoriais analisados nos respectivos territórios, de uma maneira geral, mostram tratar-se de uma *governança territorial pública-bipartite ou estatal-privada*, isto é, a que ocorre quando o Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias regionais e territoriais com as organizações patronais do setor privado, voltada para o mercado de bens e serviços. As CSs de café, de frutas e de carnes do estado de São Paulo são exemplos mais evidentes desse formato.

Como demonstrado no Quadro II.1, a avaliação subjetiva de percepção dos autores dos princípios básicos de "boas práticas" que norteiam a governança setorial e territorial nas câmaras setoriais analisadas foi considerada média-baixa nas CSs de frutas e carnes (SP) e baixa na CS de caprino-ovinocultura, como quase todas as CSs no estado da Bahia. Diferente dessa percepção, a avaliação é considerada média nas CSs de café e de uva e vinho, no estado de São Paulo. Em geral, as câmaras setoriais nos estados apresentam razoavelmente a estruturação do foco e dos mecanismos de ações mais direcionados à governança setorial. Entretanto, nas CSs de café, frutas e de uva e vinho, a percepção dos autores da participação, *accountability,* coerência e subsidiariedade é superior às demais. Em todas elas existem inúmeros e crescentes conflitos por falta de diálogo horizontal entre os agentes produtivos de diferentes portes, capacidade seletiva de resposta do Estado, baixa integração entre os múltiplos atores e as prefeituras, entre outros problemas que serão detalhados nos capítulos seguintes.

Quadro II.1 – Princípios de governança territorial, câmaras setoriais da agroindústria (CSA) (2010-2018)

| **Princípios de governança territorial** | **CSA café** | **CSA frutas** | **CSA uva e vinho** | **CSA carne bovina** | **CSA caprino-ovinocultura** |
|---|---|---|---|---|---|
| Foco | 4 | 4 | 4 | 3 | 2 |
| Mecanismo | 5 | 4 | 5 | 3 | 1 |
| Transparência | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 |
| Participação | 3 | 2 | 3 | 2 | 1 |
| Representatividade | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| *Accountability* | 3 | 2 | 3 | 2 | 1 |
| Coerência | 3 | 2 | 3 | 3 | 1 |
| Confiança | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 |
| Subsidiariedade | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 |
| Autonomia | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 |
| Média final | 2,8 | 2,3 | 2,9 | 2,1 | 1,1 |

Fonte: Pires et al. (2014a)

Nota: baixa (1), média-baixa (2), média (3), média-alta (4), alta (5)

# 6
# Territórios e governanças nas câmaras setoriais de café

*Elson Luciano Silva Pires*
*Wilson B. Figueiredo Filho*
*Eugênio Lima Mendes*

## Introdução

Com uma cafeteria em quase todos os cantos em inúmeras cidades ao redor do globo, não é surpresa que o café seja uma das principais mercadorias comercializadas em todo o mundo. Como a terceira bebida mais consumida em nível global, depois da água e chá, os grãos de café estão em alta demanda em todos os lugares. Posicionado apenas depois do petróleo, o café é a segunda mercadoria mais negociada do mundo, com cerca de meio trilhão de copos consumidos por ano e um movimento anual de 100 bilhões de dólares (Bahia, 2010a)

O Brasil é, indiscutivelmente, a maior nação produtora de café do mundo. O país tem sido o maior produtor global de grãos de café por mais de cem anos. As plantações de café cobrem cerca de 27 mil km² do país, em sua maioria localizadas em Minas Gerais, São Paulo e Paraná, três estados onde o clima e temperatura são ideais para produção do café. O Brasil também se distingue de outras nações produtoras de café com o processo seco, no qual os grãos de café são secos ao sol, em vez de lavados em um processo molhado comumente feito em vários países (Cocapec, 2017).

A variedade de áreas produtoras no mundo deve-se à extensa faixa apta à produção do cafeeiro, que se estende dos Trópicos de Câncer e de Capricórnio,

ultrapassando ligeiramente os paralelos 24º em ambos os hemisférios. Essa variação das condições climáticas propicia a produção de diferentes tipos de cafés e *blends* de características peculiares, graças também a estilos diferenciados de seus traços culturais, segundo dados da Seagri (Bahia, 2010a, p.49).

Mesmo ainda sendo considerada uma *commodity*, o café vem ganhando *status* de *speciality* no mercado internacional, em razão das exigências cada vez maiores dos consumidores. Além dos preços mais competitivos, esses consumidores buscam produtos que possuam características tais como bebida e aroma específicos e que agreguem em si os conceitos de ecologicamente corretos ou orgânicos e de *fair trade*. Ainda segundo a Seagri, os países produtores, nesse contexto, correm contra o relógio a fim de manter-se competitivos, principalmente em termos de excesso de oferta (ibidem, p.50).

Nesse contexto, toda a cadeia produtiva do café (cultivo, torrefação e moagem) vem passando por profundas transformações desde a década de 1970. A grande oferta do produto, nos mercados nacional e internacional, tem feito com que o setor brasileiro se modernize (profissionalize), produza e comercialize cada vez mais com eficácia, qualidade e preservação do meio ambiente. A modernização (profissionalização) do setor visa controlar a instabilidade de fatores que atuam na formação da renda do cafeicultor, provocada pela bienalidade da produção, importações de cafés oriundos de países que praticam altos subsídios, efeitos climáticos adversos e demanda reprimida pelo consumidor. Esses fatores têm proporcionado insegurança aos segmentos da cafeicultura não só no Brasil, mas também nos maiores produtores do mundo.

Dentro desse contexto mais geral, o presente trabalho examina a dinâmica dos territórios cafeicultores e o funcionamento das câmaras setoriais do café nos estados da Bahia, Minas Gerais e São Paulo por dois aspectos. O primeiro é caracterizar os municípios que participam dessas câmaras por meio das dinâmicas econômica, social e política. O segundo é caracterizar a governança das câmaras setoriais, questionando a sua capacidade de influenciar o desenvolvimento territorial sustentável e fazer frente aos desafios postos pela modernização/profissionalização do setor.

Para tratar dessas questões, o capítulo está organizado em cinco seções. A primeira apresenta a diversidade das regiões e da cadeia produtiva do café, no mundo e no Brasil. A segunda, a estrutura e a dinâmica socioeconômica dos territórios das CSs de café. A terceira, a dinâmica das organizações da

sociedade civil e o papel do Estado. A quarta, a estrutura e dinâmica dos territórios das câmaras setoriais de café. A quinta, a composição social e funcionamento das câmaras setoriais de café. Por último, estão agrupadas as principais conclusões.

## Produção e diversidade das regiões e das cadeias produtivas

### A produção mundial de café

O Brasil é a maior nação produtora de café do mundo. Em 2014, o país produziu um escalonamento de 2,72 milhões de toneladas de grãos de café. O Vietnã é o segundo maior produtor mundial, com 1,65 milhões de toneladas. Esses dois países concentram juntos importante parte da produção mundial de café (Tabela 6.1).

Tabela 6.1 – Os principais produtores de café no mundo (2014)

| Países | 2014 (kg) | 2015/16 (produção por área) | 2016/17 (produção por área) |
|---|---|---|---|
| **Brasil** | 2.720.520.000 | 50.376 | 50.000 |
| **Vietnã** | 1.650.000.000 | 28.737 | 25.500 |
| **Colômbia** | 750.000.000 | 14.009 | 14.500 |
| **Indonésia** | 540.000.000 | 12.317 | 11.000 |
| **Etiópia** | 397.500.000 | 6.714 | 6.600 |
| **Índia** | 344.760.000 | 5.800 | 5.333 |
| **Honduras** | 279.000.000 | 5.766 | 5.934 |
| **México** | 240.000.000 | 2.800 | 3.100 |
| **Uganda** | 240.000.000 | 3.650 | 3.800 |
| **Guatemala** | 210.000.000 | 3.420 | 3.500 |
| **Total** | | **144.273** | **143.236** |

Fonte: International Coffee Organization (ICO); Cocapec (2017)

A Colômbia continua sendo um elemento-chave no cenário internacional do café, ocupando o terceiro lugar com 750 mil toneladas. Em quarto, embora não seja internacionalmente conhecida como produtor de qualidade,

a nação da Indonésia produziu mais de 540 mil toneladas de grãos de café em 2014. Em quinto, a Etiópia se destaca com 397,5 mil toneladas, considerada a casa geográfica do café arábico, os grãos mais populares do mundo. A Índia vem em sexto lugar, com 344,76 mil toneladas, onde os grãos são produzidos por pequenos produtores em condições de chuvas de monção, e muitas vezes plantados ao lado de especiarias, como cardamomo e canela, o que proporciona ao café um sabor picante e aromático. Em sétimo lugar se encontra Honduras, com 279 mil toneladas, onde os grãos são principalmente usados em misturas e são, portanto, menos reconhecíveis para o consumidor médio. O México ocupa o oitavo lugar, produzindo mais de 240 mil toneladas de grãos de café, predominantemente grãos de alta qualidade, arábica, sendo responsável pela maior parte das importações do café dos Estados Unidos.

Embora Uganda não possa ser lembrada como grande produtora do café, essa nação ocupa a nona posição com 240 mil toneladas produzidos em 2014, sendo a principal nação exportadora da região central africana, produzindo os grãos tipo robusta, um nativo da cultura para área florestal de Kibale, bem como os grãos arábica da próxima Etiópia. A Guatemala ocupa a décima posição mundial, produzindo 210 mil toneladasde grãos de café em 2014, sobretudo em anos em que a temperatura oscila entre 16 e 32°C, e em altitudes entre quinhentos e 5 mil metros acima do nível do mar (Cocapec, 2017).

## A diversidade das regiões produtivas no Brasil

No Brasil, com seu imenso território, o café é plantado em diversas áreas em latitudes variadas e em muitas altitudes (desde quatrocentos até 2 mil metros), mas também em regiões de climas diferentes. As áreas mais altas são ocupadas pelos cafés arábicas, que representam 76,6% da produção nacional. Nas áreas mais baixas, mais quentes e úmidas, são cultivados os cafés robustos, que representam 23,4% da produção nacional. No país são plantadas inúmeras variedades que oferecem sabores diferentes. Daí o *slogan* citado pela Associação Brasileira da Indústria de Café ser "Brasil: um país, muitos sabores" (Abic, 2010, p.64).

O Brasil também produz todos os tipos de cafés com elevada tecnologia, sendo o responsável pelo maior parque cafeeiro do mundo, produzindo um volume médio de 42 milhões de sacas anuais, o que o torna também o maior

produtor mundial e já se coloca como o segundo maior mercado consumidor, apresentando anualmente um crescimento a taxas bem superiores às apresentadas pelo mercado mundial, principalmente para os cafés de melhor qualidade. Conforme a Tabela 6.2, o parque nacional cafeeiro está concentrado mais precisamente nos estados de Minas Gerais (50%), seguido pelo Espírito Santo, São Paulo, Bahia, Paraná e Rondônia.

Estima-se que a cafeicultura brasileira seja representada por 300 mil propriedades de tamanhos diversos, que produzem dentro de normas e critérios de sustentabilidade social, ambiental e econômica (ibidem, p.64). O setor é integrado por 1.222 torrefadoras, a grande maioria de pequeno porte, que respondem por mais de 2 mil marcas. Estima-se que as torrefadoras de maior porte investem cerca de R$ 80 milhões por ano em infraestrutura, maquinário e em instalações fabris, e algo em torno de R$ 50 milhões a R$ 60 milhões por ano em *marketing* e publicidade (ibidem, p.65).

Os produtores brasileiros, principalmente os que investem em cafés finos e *gourmet*, têm uma vantagem única no mundo: em virtude do clima favorável durante a colheita, podem escolher o sistema de processamento mais adequado às necessidades de seus clientes (mercado interno e externo). As porcentagens de café natural, cereja descascado e despolpado podem ser determinadas, portanto, com base na demanda e considerando o sistema que mais favorece a qualidade para cada lote específico (ibidem, p.64).

Certames regionais, estaduais e o Concurso Nacional Abic de Qualidade dos Cafés do Brasil, o *Cup of Excellence* realizado pela Associação Brasileira de Cafés Especiais e o pioneiro Prêmio Ernesto Illty de Qualidade do Café para *Espresso* continuam influenciando e estimulando positivamente a melhoria contínua da produção, além de divulgar a qualidade dos grãos brasileiros aqui e em todo o mundo (ibidem, p.64).

## Consumo interno

Em 2010, de acordo com a Abic (2010, p.64), o consumo no Brasil foi de 19,13 milhões de sacas. O consumo *per capita* nesse ano atingiu índice histórico e quebrou o grande recorde registrado há 45 anos. Em 2010, o consumo atingiu 4,81 kg por habitante, superior à marca atingida em 1965, de 4,72 kg por habitante. Esses 4,81 kg equivalem a quase 81 litros de café por pessoa

Tabela 6.2 – Produto das lavouras permanentes de café (em grão) no Brasil (2002-2014)

| Unidade territorial | **Variável x Ano** | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Quantidade produzida (toneladas)** | | | | **Valor da produção (mil reais)** | | | |
| | **2002** | **2006** | **2010** | **2014** | **2002** | **2006** | **2010** | **2014** |
| **Minas Gerais** | 1.301.029 | 1.325.238 | 1.504.188 | 1.364.409 | 2.742.181 | 5.418.281 | 6.980.856 | 9.368.838 |
| Espírito Santo | 560320 | 551566 | 616722 | 774510 | 681436 | 1802190 | 1812727 | 3.090.829 |
| **São Paulo** | 280.314 | 259.820 | 278.264 | 289.257 | 544.527 | 806.196 | 1.107.750 | 1.598.993 |
| **Bahia** | 169.310 | 149.800 | 153.262 | 201.715 | 234.721 | 475.143 | 560.097 | 919.456 |
| Rondônia | 93624 | 74558 | 141160 | 83647 | 84340 | 157564 | 317417 | 284896 |
| Paraná | 139197 | 135104 | 139054 | 36671 | 186265 | 451005 | 571859 | 213147 |
| Rio de Janeiro | 6359 | 15876 | 15012 | 17481 | 10159 | 46524 | 53021 | 66735 |
| Goiás | 12022 | 19105 | 22835 | 14670 | 19205 | 63172 | 73771 | 61120 |
| Mato Grosso | 20478 | 8689 | 12182 | 9952 | 26047 | 19582 | 27108 | 30746 |
| Pará | 15997 | 16652 | 11951 | 4114 | 10745 | 30298 | 37176 | 13649 |
| Ceará | 1926 | 3361 | 3224 | 1631 | 2798 | 9845 | 12039 | 10020 |
| Distrito Federal | 1683 | 914 | 1052 | 1309 | 3478 | 3199 | 3156 | 9907 |
| Mato Grosso do Sul | 3246 | 2779 | 1502 | 1534 | 4563 | 8639 | 5699 | 7909 |
| Acre | 1939 | 1131 | 1029 | 2000 | 1658 | 2802 | 2788 | 4680 |

| Unidade territorial | Variável x Ano | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Quantidade produzida (toneladas)** | | | | **Valor da produção (mil reais)** | | | |
| | **2002** | **2006** | **2010** | **2014** | **2002** | **2006** | **2010** | **2014** |
| Pernambuco | 2843 | 2944 | 1924 | 741 | 2726 | 9013 | 6695 | 1831 |
| Amazonas | 166 | 5830 | 3902 | 429 | 181 | 7039 | 8808 | 1103 |
| Roraima | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Amapá | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Tocantins | 2 | – | – | – | 7 | – | – | – |
| Maranhão | 53 | – | – | – | 36 | – | – | – |
| Piauí | 2 | – | – | – | 4 | – | – | – |
| Rio Grande do Norte | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Paraíba | 13 | – | – | – | 24 | – | – | – |
| Alagoas | 1 | 1 | 2 | – | 1 | 1 | 1 | – |

Fonte: Abic (2014)

por ano. Com isso, o consumo *per capita* do brasileiro se aproxima ao da Alemanha, que é de 5,86 kg por habitante/ano e já supera os índices da Itália e França, que são grandes consumidores de café. Entretanto, os campeões do consumo de café ainda são os países nórdicos – Finlândia, Noruega e Dinamarca – com um volume próximo dos 13 kg por pessoa/ano (ibidem, p.65).

Em 2009, o aumento do consumo *per capita* do brasileiro foi confirmado pela pesquisa *Tendências do consumo do café no Brasil*, feita pelo Instituto Ivani Rossi. Essa pesquisa mostra que o café é a segunda bebida com maior penetração na população acima dos 15 anos, atrás apenas da água e à frente dos refrigerantes. A penetração do café foi de 97% em 2009, contra 91% em 2003 (ibidem, p.65).

O café coado/filtrado era consumido por 93% da população brasileira, em 2009. Desde então, as pesquisas mostram que vem crescendo substancialmente o consumo de café *espresso*, de café instantâneo, *cappuccinos*, descafeinados e orgânicos. As panificadoras, cafeterias, bares, hotéis, lanchonetes e restaurantes são os principais locais de consumo do café fora do domicílio (ibidem, p.65).

Ainda para a Abic (ibidem, p.65), o aumento do consumo no mercado brasileiro decorre da melhoria contínua da qualidade do café oferecido aos consumidores. Isso é resultado dos diversos programas da entidade, como o Selo de Pureza, o Programa de Qualidade do Café (PQC), o Programa Cafés Sustentáveis do Brasil e o próprio Círculo do Café de Qualidade, com o qual a Abic procura estimular o consumo de café fora do lar.

O segmento de cafés finos e diferenciados, embora represente a menor parte do consumo, continua apresentando taxas de crescimento de 15% a 20% ao ano. Impulsionado principalmente pelas cafeterias e casas de café, o segmento *gourmet* correspondeu a algo em torno de 4% do mercado em 2010, ou 800 mil sacas, com uma participação entre 6% e 7% na receita, o que significa R$ 380 milhões (ibidem, p.65). Também contribui para o aumento do consumo a melhora muito significativa da percepção do café quanto aos aspectos dos benefícios para a saúde, quando tomado diariamente e em doses moderadas (de três a quatro xícaras ao longo do dia). Essa maior percepção é resultado dos grandes investimentos feitos no Programa Café e Saúde (idem, 2010, p.65).

## A qualidade dos cafés brasileiros

Como pode ser visto no Quadro 6.1, a Associação Brasileira da Indústria de Café (Abic) apresenta as principais associações, cooperativas e federações dos produtores de café de qualidade no país. O estado de Minas Gerais se destaca com o maior número, bem à frente do estado de São Paulo. A Bahia está representada por duas associações e os estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro com uma cada.

Quadro 6.1 – Principais associações, federações e cooperativas dos produtores de café de qualidade no Brasil

| Associação/federação/cooperativa | Ano de fundação | Município-sede e/ou região |
|---|---|---|
| Associação de Cafés Especiais de Minas Gerais (SCAMG) | 16 abr. 2001 | Manhuaçu (MG) |
| Associação dos Cafeicultores do Vale da Grama | 27 fev. 2004 | São Sebastião da Grama (SP) |
| Associação dos Produtores de Café Descascado de Piraju e Região (Proced) | 21 mar. 1999 | Piraju (SP) |
| Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia (Aiba) | 22 jun. 1990 | Barreiras (BA) |
| Associação dos Produtores de Café de Piatã | 3 jul. 1997 | Piatã (BA) |
| Associação dos Cafeicultores do Estado do Rio de Janeiro (Ascarj) | ago. 2000 | Rio de Janeiro (RJ) |
| Associação de Cafés Especiais do Norte Pioneiro do Paraná (ACENPP) | 28 mar. 2008 | Santo Antonio da Platina (PR) |
| Federação dos Cafeicultores do Cerrado (Fundaccer) | 16 jun. 1992 | Patrocínio (MG) |
| Cooperativa Agropecuária de Araxá (Capal) | 30 nov. 1958 | Araxá (MG) |
| Cooperativa de Produção dos Cafeicultores do Cerrado de Araguari (Coocacer) | 20 dez. 1993 | Araguari (MG) |
| Cooperativa dos Cafeicultores da Região de Lajinha (Coocafé) | 1º jul. 1979 | Lajinha (MG) |
| Cooperativa dos Cafeicultores da Zona de Três Pontas (Cocatrel) | 14 ago. 1960 | Três Pontas (MG) |

| Associação/federação/cooperativa | Ano de fundação | Município-sede e/ou região |
|---|---|---|
| Cooperativa Regional de Cafeicultores de São Sebastião do Paraíso (Cooparaiso) | 23 mar. 1960 | São Sebastião do Paraíso (MG) |
| Cooperativa Regional de Cafeicultores em Guaxupé (Cooxupé) | 1957 | Guaxupé (MG) |
| Cooperativa de Cafeicultores e Agropecuaristas (Cocapec) | 11 jul. 1985 | Franca (SP) |
| Cooperativa dos Cafeicultores da Região de Marília (Coopemar) | 5 nov. 1961 | Marília (SP) |
| Cooperativa dos Cafeicultores das Montanhas do Espírito Santo (Pronova) | 19 jul. 2004 | Venda Nova do Imigrante (ES) |

Fonte: Abic (2010)

Desde o início do século XXI, as secretarias estaduais da agricultura nos estados têm promovido a coordenação de encontros do Estado com as organizações e lideranças do setor por meio das câmaras setoriais (CSs) do café, para em conjunto agregarem as demandas, formularem propostas de programas, projetos e ações que resultem na estabilidade e crescimento da cadeia da agroindústria cafeeira no país.

## Exportação e abertura comercial

O Brasil é o maior exportador mundial de café. De acordo com o Cecafé, em 2010 o país deteve 34% das exportações mundiais de café, tendo exportado no período o volume de 33,017 milhões de sacas de café. Os principais importadores de café do Brasil são Estados Unidos, Alemanha, Itália, Japão e Bélgica.

De 2002 a 2010, o Brasil exportou nada menos do que 254,92 milhões de sacas. O setor é integrado por 204 firmas exportadoras de café e possui estrutura logística que interliga as fazendas aos portos, podendo responder com relativa fluidez a qualquer volume de produção (Abic, 2010, p.64).

Desde 2002, o Brasil também é um dos maiores e mais tradicionais exportadores de café solúvel e cafés industrializados (torrado em grão e torrado e moído, com marca brasileira) por meio do Projeto Setorial Integrado de

Promoção à Exportação de Cafés, realizado em convênio pela Abic e pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil). De 2002 a 2010, as exportações saltaram de US$ 2 milhões para US$ 30 milhões (ibidem, p.64).

Apesar de sua liderança na produção e exportação do café verde (em grãos), o Brasil ainda está longe de alcançar países como a Itália e Alemanha, que importam o nosso melhor café, industrializam o produto, torrando e moendo os grãos e vendendo para os países da Europa, Ásia, África e América do Norte, com maior agregação de valor ao grão, liderando o segmento industrializado (Bahia, 2010a, p.50).

## Estrutura e dinâmica socioeconômica dos territórios da CS de café

### O crescimento econômico e a estrutura produtiva

A dinâmica econômica dos municípios participantes das câmaras setoriais (CSs) do café, vista a partir do PIB e PIB *per capita*, indica desigualdade. Os 28 municípios mineiros participantes dessa câmara apresentam o maior PIB, seguidos pelos 29 paulistas e 21 baianos. No caso do PIB *per capita*, os mineiros também lideram, com um valor próximo ao estadual, seguidos pelos paulistas, com um PIB *per capita* bem abaixo do estadual, e pelos baianos, com um PIB *per capita* pouco acima do estadual, conforme mostra a Tabela 6.3.

Tabela 6.3 – PIB população e PIB *per capita* a preços correntes nos territórios das câmaras setoriais de café (2014)

| Café | PIB (R$ 1.000,00) | População | PIB *per capita* (R$ 1,00) |
|---|---|---|---|
| BA | 21.007.538 | 1.152.466 | 18.228,33 |
| MG | 31.695.577 | 1.269.849 | 24.960,11 |
| SP | 29.798.310 | 1.359.219 | 21.992,96 |

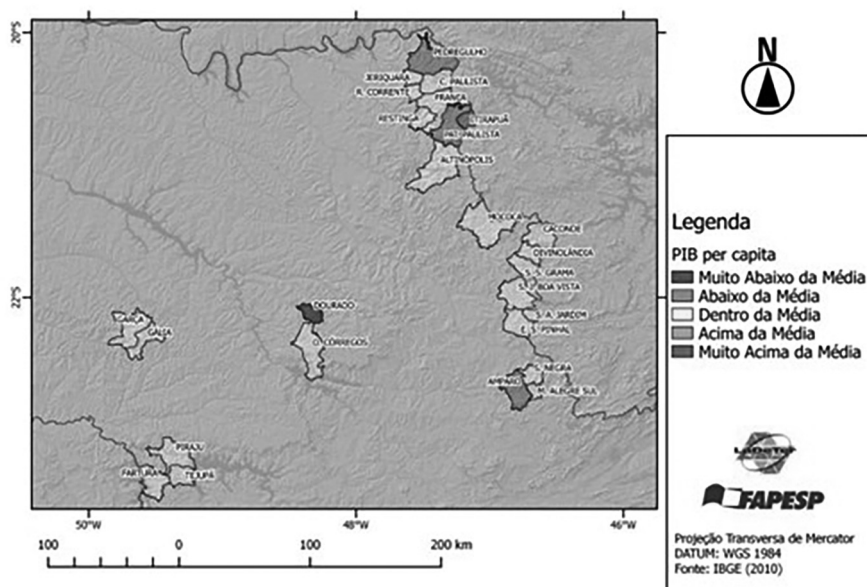
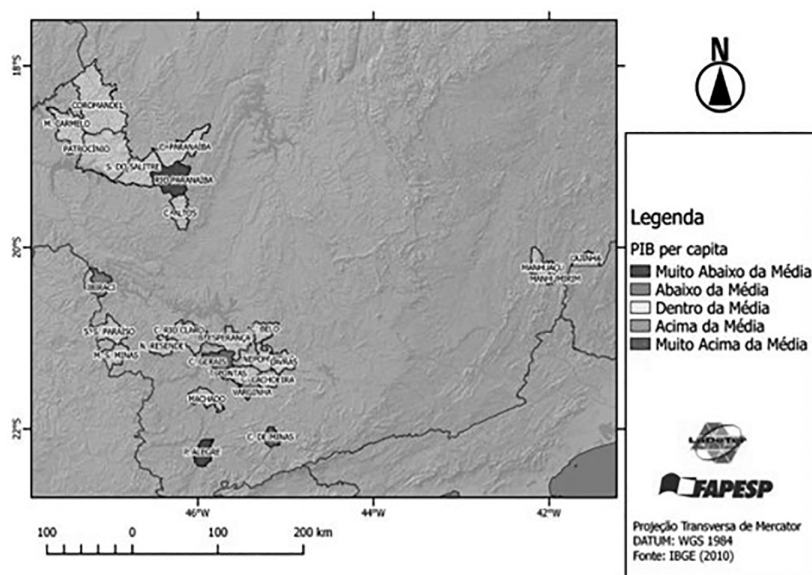
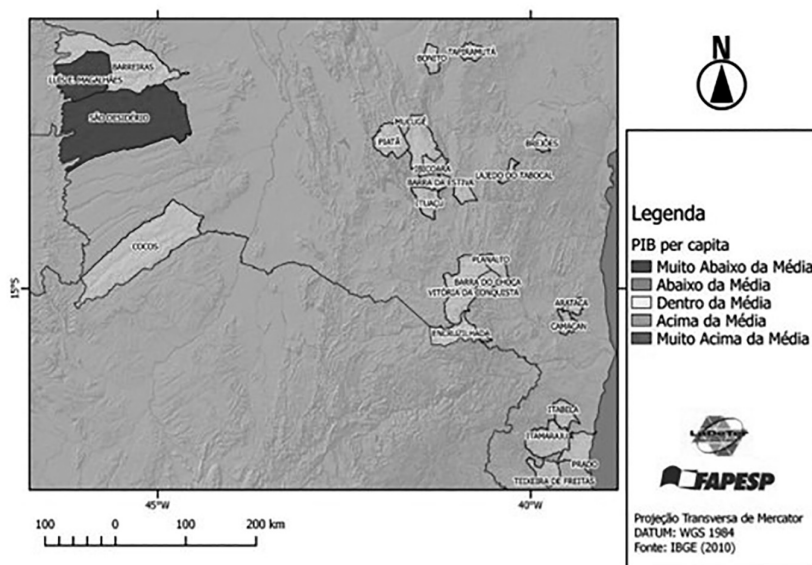
Fonte: IBGE (2014)

Tomando os municípios participantes das câmaras setoriais do café nos três estados de maneira individual, São Desiderio (BA) apresenta o maior

PIB *per capita*, R$ 78.114,09, muito acima do estadual, enquanto Piatã (BA) apresenta R$ 5.651,25, menos da metade do PIB *per capita* estadual. A desigualdade entre os municípios que participam da mesma CS também está presente. Por exemplo, Patrocínio Paulista (SP) apresenta um PIB *per capita* de R$ 51.711,01 enquanto Pacaembu (SP) apresenta R$ 11.562,32, quase quatro vezes menor do que o PIB *per capita* estadual.

Os mapas 6.1, 6.2 e 6.3 apresentam a localização do PIB *per capita* dos municípios que participam das câmaras de café nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia.

Finalmente, quando o critério é o valor adicionado pela administração pública, a economia baiana lidera com 17,96% do PIB estadual produzido pela administração pública, seguido de Minas Gerais com 13,91% e São Paulo com 8,12%. A situação se repete no caso dos municípios participantes das câmaras setoriais do café. Os municípios baianos também lideram com 14,8% do PIB produzido pela administração, seguidos pelos mineiros (13,5%) e paulistas (11,5%). Tais números indicam que a economia paulista, comparada à mineira e à baiana, é menos dependente do setor público e mais diversificada.

Mapa 6.1 – Distribuição do PIB *per capita* dos principais municípios produtores na Câmara Setorial de Café no estado de São Paulo

Mapa 6.2 – Distribuição do PIB *per capita* dos principais municípios produtores na Câmara Setorial de Café no estado de Minas Gerais

Mapa 6.3 – Distribuição do PIB *per capita* dos principais municípios produtores na Câmara Setorial de Café no estado da Bahia

## As relações de trabalho e a geração de emprego

Durante o período de 2000 a 2010, registou-se um crescimento significativo da valorização da formalização das relações de trabalho nos territórios da produção cafeeira, com destaque para os municípios do estado da Bahia (98,8%), decorrente do avanço das relações de produção capitalista na região de Juazeiro. Apesar desse crescimento da valorização da formalização das relações de trabalho nos territórios das CSs do setor cafeeiro nos três estados, em 2010 a participação dos assalariados com carteira assinada representava pouco mais da metade no estado de São Paulo (56,4%), menos da metade em Minas Gerais (47,8%) e apenas um terço na Bahia (33,4%).

Esse processo de formalização da força de trabalho provoca uma redução do assalariamento ilegal sem carteira de trabalho assinada, com destaque para os territórios cafeeiros do estado de São Paulo (-16,7%). Nessas condições, os assalariados ilegais funcionam como o principal exército de reserva precário dos empregadores.

Seguindo a dinâmica de crescimento da formalização dos assalariados, as ocupações informais de trabalho autônomo ou por conta própria também cresceram nos territórios cafeeiros, com destaque para os municípios do estado de Minas Gerais (25,1%). Esses movimentos mostram uma relação simétrica entre os assalariados formais e os autônomos informais, característica estrutural do "dualismo" do mercado de trabalho brasileiro. Em 2010, os informais autônomos representavam 25,1% do total dos ocupados nos territórios cafeeiros em Minas Gerais, 19,5% na Bahia e 18,6% em São Paulo. Nessas condições, o informal não se configura como exército de reserva do mercado de trabalho assalariado, mas como um exército ativo heterogêneo de trabalhadores autônomos que atua se reproduzindo nas franjas das relações de produção capitalista e do mercado de trabalho assalariado formal.

Essas trajetórias dos territórios do setor cafeeiro mostram que o mercado de trabalho no interior do Brasil se reproduz pela coexistência estrutural de três diferentes *relações* e *modos* de trabalho, que alimentam as posições na ocupação nos mercados regionais de trabalho: o trabalhador assalariado formal, trabalhador assalariado ilegal e o trabalhador por conta própria. Enquanto os assalariados se reproduzem dependendo da venda da sua força de trabalho ao empregador, o trabalhador por conta própria continua se reproduzindo como pessoa que trabalha explorando o seu próprio empreendimento, sozinha ou

com sócio, sem ter empregado e contando ou não com a ajuda de trabalhador não remunerado. Esse tipo de força de trabalho ainda se mantém forte e ativa nos territórios do café e em outras atividades rurais no país.

Além disso, como nos territórios da fruticultura, ainda persistem na agricultura cafeeira nichos de ocupados não remunerados e de trabalhadores na produção para o próprio consumo, chegando a atingir 5,1% do total dos ocupados nos territórios da CS do café da Bahia. Trata-se de um conjunto de pessoas que trabalham na construção de edificações, estradas privativas, poços e outras benfeitorias para o próprio uso da unidade domiciliar, característica dessas regiões.

## A dinâmica das organizações da sociedade civil

A finalidade desta seção é caracterizar a participação da sociedade civil nos municípios integrantes das câmaras setoriais do café pelos dados secundários referentes aos números de organizações associativas presentes nos municípios que participam das estruturas de governança escolhidas pela pesquisa e que foram obtidos por meio do banco de dados do Relatório Nacional de Informações Sociais (Rais), especificamente da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), para os anos de 2002, 2006, 2010 e 2014).

O número de organizações associativas nos 21 municípios baianos participantes dessa câmara passou de duzentas (2002) para 338 (2014), crescimento de 69%, puxado pelo aumento das organizações associativas culturais, que passaram de zero (2006) para três (2014) com presença em três municípios, seguidas pelas profissionais, que passaram de nove (2002) para dezesseis (2014), um aumento de 128,57%, com presença em sete municípios, e pelas de defesa dos direitos sociais, que passaram de 43 (2006) para noventa (2014), crescimento de 109,31%, com presença em 15 municípios. Em 2014, as organizações associativas religiosas lideraram (130, 38,46% do total, abrangendo dezoito municípios), seguidas pelas de defesa dos direitos sociais (26,62% do total) e pelas sindicais (53 em 2014, 15,68% do total, abrangendo dezesseis municípios).

Em Minas Gerais, o número de organizações associativas nos 28 municípios participantes dessa câmara passou de 2.142 (2002) para 2.362 (2014), crescimento de 9,3%. As maiores responsáveis por esse crescimento foram as organizações associativas patronais que aumentaram 58,98%, passando de 78 (2002) para 124 (2014), abrangendo 21 municípios; seguidas pelas de

cultura, que cresceram 48,28%, passando de 29 (2006) para 43 (2014), abrangendo seis municípios, e pelas políticas, que cresceram 17,93%, indo de 23 (2002) para 27 (2014), abrangendo quatro municípios.

Em 2014, as organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideraram (812, 34,37% do total, abrangendo 25 municípios), seguidas pelas religiosas (638, 21,32% do total, abrangendo 28 municípios) e pelas sindicais (338, 9,04% do total, abrangendo 27 municípios).

O número de organizações associativas nos 29 municípios paulistas participantes dessa câmara passou de 935 (2002) para 887 (2014), redução de 5,13%, causada pela queda do número das organizações não especificadas anteriormente que passaram de 525 (2002) para 102 (2014), redução de 80,57%, abrangendo quinze municípios. Entretanto, as culturais cresceram 30,77%, passando de treze (2006) para dezessete (2014), abrangendo cinco municípios, seguidas pelas religiosas, que cresceram 17,62%, passando de 176 (2002) para 207 (2014), com presença em 28 municípios, e pelas profissionais, que cresceram 13,73%, passando de 51 (2002) para 58 (2014), abrangendo dezessete municípios.

Em 2014, as organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideraram (330, 37,20% do total, com presença em 24 municípios), seguidas pelas religiosas (23,33% do total) e pelas sindicais (153, 17,24% do total, com presença em 23 municípios).

De maneira geral, os dados coletados indicam que há crescimento das organizações associativas nos municípios que participam das câmaras setoriais do café durante o período estudado, com a queda apresentada pelos municípios paulistas compensada pelo crescimento dos mineiros e baianos. A participação acontece principalmente por meio das organizações de defesa dos direitos sociais, das religiosas e das sindicais, que têm os maiores números e lideram a maior abrangência.

## Estrutura e dinâmica dos territórios das CSs de café

### Estrutura e crescimento dos estabelecimentos

Seguindo a mesma dinâmica da produção física moderada do café no período 2002-2014, o número de estabelecimentos do setor cresceu 100% em São Paulo, 85% em Minas Gerais e 67% na Bahia. Nesse período, entre os

tamanhos dos estabelecimentos, não houve mudanças que alterassem mais que 2 pontos percentuais a posição da estrutura produtiva vigente nos três estados (Tabela 6.4).

Tabela 6.4 – Crescimento da distribuição dos estabelecimentos nas câmaras setoriais por porte. Pontos percentuais (pp) e variação percentual no período (2002-2014)

| **Câmaras setoriais** | Micro | Pequena | Média | Grande | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Câmara Setorial do Café (SP) | 1,7 | -1,8 | 0,1 | – | 101,8 |
| Câmara Setorial do Café (MG) | 0,6 | -0,7 | 0,1 | – | 85,1 |
| Câmara Setorial do Café (BA) | - 2,1 | 2,0 | 0,1 | – | 67,4 |

Fonte: Rais (2014)

A partir desses dados da Rais, nos três estados analisados, a cadeia produtiva do setor de café caracteriza-se pelo predomínio de propriedades agrícolas e estabelecimentos agroindustriais de porte micro (Tabela 6.5). Em 2014, esse segmento representava 98% dos estabelecimentos da cadeia produtiva do café em Minas Gerais (4.994 unidades), 96% em São Paulo (2.144 unidades) e 94% na Bahia (781 unidades). Em seguida, as propriedades e estabelecimentos de pequeno porte são mais representativos nos territórios da cafeicultura do Estado da Bahia (5,2% – 42 unidades), São Paulo (4% – 82 unidades) e Minas Gerais (2,3% – 118 estabelecimentos). Por último, os estabelecimentos de médio porte não atingem 1% nos três estados, com onze unidades em Minas Gerais, seis em São Paulo e quatro na Bahia.

Tabela 6.5 – Distribuição dos estabelecimentos nas câmaras setoriais (%) (2014)

| **Câmaras setoriais** | Micro | Pequena | Média | Grande | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Câmara Setorial do Café (SP) | 96,1 | 3,7 | 0,3 | – | 100,0 |
| Câmara Setorial do Café (MG) | 97,5 | 2,3 | 0,2 | – | 100,0 |
| Câmara Setorial do Café (BA) | 94,4 | 5,1 | 0,5 | – | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

## Estrutura e crescimento do emprego formal

O crescimento dos empregados assalariados com carteira de trabalho assinada na produção de café foi menor que o crescimento dos estabelecimentos nos estados de São Paulo (83% contra 102%) e Minas Gerais (85% contra 90%) (Tabela 6.6 e Tabela 6.7, respectivamente). Na dinâmica oposta, no estado da Bahia, o crescimento dos empregados (135%) superou significativamente o crescimento dos estabelecimentos (67%). Tais movimentos parecem corroborar com uma pulverização maior de microestabelecimentos de empregadores por conta própria mais localizados nos territórios do café em São Paulo do que em Minas Gerais, isto é, de uma pessoa que trabalha explorando o seu próprio empreendimento, na cidade ou na zona rural, sozinha ou com sócio, podendo contar, ou não, com a ajuda de trabalhador remunerado sem carteira de trabalho assinada ou mesmo sem remuneração.

Na Bahia, diferentemente, parece tratar-se de uma tendência inversa de concentração da produção e do emprego em médios e pequenos estabelecimentos, que utilizam mais empregados remunerados com carteira de trabalho assinada. Portanto, enquanto os microestabelecimentos concentram 71% dos empregados em Minas Gerais e 63% em São Paulo, o estado da Bahia empregava apenas 51%. A outra metade dos empregados estava ocupada nos estabelecimentos de pequeno porte (32%) e de porte médio (16%).

Tabela 6.6 – Crescimento dos empregados nos estabelecimentos produtores das câmaras setoriais de café (em pontos percentuais e taxa de variação) (2002-2014)

| | Micro | Pequena | Média | Grande | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| **Câmaras setoriais** (2) | **0,6** | **-0,6** | **-0,5** | **0,6** | 73,2 |
| Câmara Setorial do Café (SP) | 11,0 | -15,5 | 4,6 | – | 83,3 |
| Câmara Setorial do Café (MG) | 5,2 | -4,8 | -0,4 | – | 90,6 |
| Câmara Setorial do Café (BA) | -5,2 | 9,7 | -4,5 | – | 135,1 |

Fonte: Rais (2014)

Tabela 6.7 – Distribuição dos empregados nos estabelecimentos produtores das câmaras setoriais de café (%) (2014)

| | Micro | Pequena | Média | Grande | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Câmara Setorial do Café (SP) | 62,7 | 28,9 | 8,4 | – | 100,0 |
| Câmara Setorial do Café (MG) | **71,3** | 20,9 | 7,8 | – | 100,0 |
| Câmara Setorial do Café (BA) | 51,3 | **32,3** | **16,3** | – | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

## Estrutura dos gastos públicos e partidos políticos das administrações municipais

### A estrutura das despesas municipais

O gasto público total *per capita* nos municípios das CSs de café, nos três estados, apresenta crescimento elevado no período 2002-2012. O gasto total *per capita* dos municípios cresceu mais de 300% em todas as três câmaras setoriais. A câmara de café da Bahia registrou o maior crescimento, multiplicando-se por mais de três vezes e meia (3,51). Em segundo lugar vem a CS de café de Minas Gerais (3,24) e, em seguida, a CS de São Paulo (3,13).

Esses números não estão deflacionados, mas mesmo se descontada a inflação no período, o crescimento real é bastante significativo em todas as três câmaras. Esse crescimento da despesa total *per capita* foi possível graças ao aumento das receitas municipais, principalmente as oriundas de transferências do Governo Federal. De fato, o aumento das receitas municipais é extraordinário, superando outros momentos nos quais o país transferiu receitas do ente federal para os governos subnacionais.

Essa alta na arrecadação municipal pode resultar também, em parte, do dinamismo econômico nacional, típico do mundo globalizado, onde certos territórios brasileiros localizados em partes pouco desenvolvidas de determinadas regiões apresentam um dinamismo econômico superior a outros situados em regiões mais ricas e desenvolvidas. Esse fato pode ser confirmado pelos dados de PIB e PIB *per capita* já comentados anteriormente neste capítulo.

Quando comparado o gasto total *per capita* dos municípios que compõem as CSs dos três estados observa-se que os municípios da CS de café da Bahia apresentam valor inferior àqueles encontrados nos municípios dos estados de Minas Gerais e São Paulo, em todos os anos da série. Em 2002 o gasto total *per capita* dos municípios da CS de café da Bahia representava 50,0% do total gasto *per capita* dos municípios da CS de São Paulo. Em 2012, esse percentual aumentou para 56,5%. Em comparação aos municípios do CS de Minas Gerais, o gasto total *per capita* dos municípios da CS da Bahia representava 89,64% em 2002. Em 2012 aumentou para 97,14%.

Esses dados revelam que houve uma efetiva redistribuição de recursos entre o Governo Federal e os municípios dos três estados da federação. Mais importante que isso, caso permanecesse essa tendência crescente, ao longo do tempo certamente ocorreria uma efetiva redução das desigualdades regionais em termos de oferta de serviços públicos municipais. Contudo, essa forma institucional de aporte financeiro aos municípios que vigorou no período 2002 e 2012 não foi suficiente para reduzir substancialmente o fosso em termos de prestação de serviços sociais que ainda persiste entre municípios da Bahia, na região do nordeste, e de Minas Gerais e São Paulo, no sudeste brasileiro.

Quando analisada a estrutura das despesas dos municípios das CSs de café dos três estados, observa-se um padrão de gasto em conformidade com todos os municípios desta e das outras modalidades de governança estudadas na pesquisa: gastos sociais > gastos políticos > gastos econômicos.

Os gastos sociais compõem-se de nove funções de governo: assistência social, previdência social, saúde, educação, cultura, desporto e lazer, urbanismo, habitação e saneamento. Os gastos sociais dos municípios das CSs de frutas nos três estados correspondem, em média, a 70% do valor total dos gastos. Esse elevado percentual de gasto social pode ser explicado como resultado da política de desconcentração de recursos adotada pelo Governo Federal no período 2002-2012, que priorizou o combate à desigualdade social, problema persistente ao longo da nossa história.

De fato, o elevado percentual de gastos sociais, quando comparado aos gastos políticos e econômicos, revela que a política de descentralização ocorreu, prioritariamente, via transferência de receitas aos entes federados com finalidades sociais bem definidas: educação, saúde, assistência social, habitação, saneamento, cultura etc. Entretanto, essas políticas sociais federais

elaboradas com a finalidade de combater as disparidades sociais mantiveram no âmbito exclusivo dessa esfera de governo as competências para a formulação e os controles dos recursos repassados aos municípios.

Nesse sentido, o federalismo brasileiro vai adquirindo novo formato durante os governos do PT com características cada vez mais marcantes de um federalismo cooperativo e buscando maior articulação entre as esferas federal, estaduais e municipais na execução de políticas públicas sociais.

Muito embora o Governo Federal tenha aportado recursos financeiros para os governos locais realizarem gastos sociais, essas esferas de governo não receberam a correspondente autonomia de escolha para decidir a quais finalidades aplicar os referidos recursos, ficando essa responsabilidade sob a competência do Governo Federal. Por esse motivo, não se pode considerar o aumento de receita nas esferas municipais por conta do aporte de recursos via transferências federais como um verdadeiro processo de descentralização, como citado por muitos que estudam a matéria. Na verdade, esse é tão só um processo de desconcentração de recursos, já que não modifica em nada a autonomia local quanto à competência para decidir a destinação do gasto social segundo suas prioridades e demandas.

Além disso, para a nossa pesquisa, é importante assinalar que a política de desconcentração de receitas do Governo Federal está descolada da questão do desenvolvimento local/regional/territorial. No período 2002-2012 o Governo Federal concebeu a política de desenvolvimento regional como uma política de cunho setorial, desdobrada em vários temas ou projetos específicos, como as câmaras setoriais, os arranjos produtivos locais e os circuitos turísticos etc. E em todos esses projetos manteve sob sua coordenação e controle a destinação dos recursos transferidos. As orientações normativas introduzidas pelo governo do PT foram no sentido de priorizar as políticas nacionais setoriais homogêneas em todo o território nacional, esquivando-se de enfrentar a tarefa crucial no nosso sistema federativo fiscal, que é fortalecer a autonomia da esfera municipal e sua capacidade para promover o desenvolvimento local/regional.

Esse formato de "descentralização" *top down*, característica histórica do nosso velho modelo estadocêntrico, resulta em baixo envolvimento institucional entre os três entes federativos, além de desincentivar interação mais profícua entre os governos federal/estaduais/municipais nos projetos setoriais de desenvolvimento local/regional. Além disso, conduz os municípios

a um comportamento tipo *free rider* na execução desses projetos, ou seja, as esferas municipais assumem uma posição passiva e não de verdadeiros parceiros institucionais ativos dos projetos de desenvolvimento local, comprometidos com os resultados esperados por esses projetos. Em consequência disso, não assumem responsabilidade direta pelo êxito dos projetos federais e deixam de contribuir com parcela de recursos financeiros próprios nesses projetos. Todos esses fatos também explicam o baixo percentual dos gastos econômicos realizados pelos municípios das câmaras setoriais.

Como última observação sobre o percentual elevado dos gastos sociais destaca-se a necessidade de relativizar esses números. Muito embora o crescimento do gasto social *per capita* seja expressivo, isso não significa uma melhora substancial das condições sociais da população assistida por meio das políticas sociais do governo. Tão relevante quanto a melhora das condições da população é a qualidade desses serviços prestados pelos governos municipais, que ainda permanece muito longe do desejável.

O gasto político total dos municípios das CSs dos três estados corresponde, em média, a aproximadamente 20% do total gasto, com oscilação de 6,22 pontos percentuais, entre um mínimo de 17,02% e um máximo de 23,24%. Vale ressaltar que em decorrência da classificação do gasto aqui adotada para os gastos municipais, não estão computadas no Poder Executivo, como gasto político, as despesas do aparato administrativo (pessoal e encargos sociais) das funções sociais como educação, saúde, assistência social etc. Os gastos com o aparato administrativo dessas funções sociais são classificados como gastos sociais.

Essa opção metodológica de classificação da despesa pública reduz bastante o gasto político, pois caso as despesas com pessoal e encargos das funções sociais fossem classificadas como gasto político, estes últimos seriam muito mais expressivos. Entretanto, mesmo assim, a média em torno de 20% do gasto político municipal ainda é elevada, principalmente se considerarmos que a qualidade dos serviços administrativos não é satisfatória. Pode-se afirmar, então, que a esfera local gasta muito e muito mal com o seu aparato administrativo.

Os dados indicam que os governos locais não aproveitaram o momento de elevado crescimento das receitas para realocar suas prioridades e reordenar suas estruturas administrativas em relação aos desafios da época. Ao contrário, o mesmo padrão elevado de gasto político foi mantido, reforçando o

aparato administrativo com novos gastos, como foi com a função segurança pública, e descuidando de outras tarefas importantes, como por exemplo, pouco investindo em gastos com direitos da cidadania. Com essa distribuição desbalanceada do gasto político entre segurança pública e cidadania, os governos locais vão se distanciando das reais necessidades do povo e enfraquecendo a democracia local. Mais que isso, tais escolhas, ao contribuir para enfraquecer a democracia local, revelaram o fortalecimento do aspecto autoritário do estado nas esferas municipais.

Cabe destacar também que, mantendo esses percentuais relativamente elevados de gastos políticos, os governos locais parecem que não assimilaram ainda as vantagens da informática. Pouco gastaram em tecnologia da informação e comunicação para informatizar e agilizar os serviços públicos prestados aos cidadãos. Persiste nas administrações locais um duplo de burocratização e falta de transparência que também atravanca o avanço da democracia na esfera local.

Os gastos econômicos totais apresentam percentuais médios muito baixos, em torno de 5%, com um mínimo de 2,98% e o máximo de 9,40%, no período 2002-2012. Cabe destacar que os municípios da Câmara Setorial de Café de Minas aplicaram maiores percentuais médios de gasto econômico, em relação ao total gasto, do que os municípios das CSs de café da Bahia e de São Paulo. Esses dados por si só não nos permitem afirmar que o maior volume de gastos econômicos dos municípios da CSs de café Minas Gerais indica maior compromisso desses municípios com os objetivos de desenvolvimento local em relação aos municípios das câmaras setoriais da Bahia e de São Paulo. Provavelmente os municípios da CS de café de Minas tenham levado mais a sério o planejamento orçamentário do que seus congêneres das CS da Bahia e de São Paulo.

Além disso, observa-se que o percentual médio total do gasto econômico dos municípios das CSs de café dos três estados vai diminuindo ao longo do período. Esse declínio dos gastos econômicos é compensado com um aumento no percentual dos gastos sociais e gastos políticos. Não se pode afirmar apenas que o decréscimo dos gastos econômicos indica redução do comprometimento dos governos locais com os objetivos de desenvolvimento local pretendidos com o projeto das câmaras setoriais de café. Como já apontado em capítulos anteriores, é preciso ressaltar que os municípios – assim como os estados e a União – têm à sua disposição outros instrumentos

para apoiar as empresas e/ou criar infraestrutura econômica para o desenvolvimento local como os incentivos fiscais, financeiros e creditícios, dentre outros. Somam-se a esses instrumentos de apoio os recursos constitucionais dos fundos de investimento das regiões Nordeste, Centro e Norte.

Quando desdobrados os gastos econômicos por funções de governo, observam-se características comuns e particularidades bem específicas nos municípios nas três câmaras setoriais de café. Como particularidades em todas as três câmaras setoriais de café, temos agricultura e transporte como as prioritárias, ou seja, aquelas que têm maior proporção de municípios com gasto econômico nessas duas funções.

Os municípios da CS de café de Minas Gerais são os que mais gastam na função agricultura. A proporção mínima dos municípios com gasto nessa função é de 92,6%, e a máxima atinge 100,0% ou a totalidade dos seus municípios. Em seguida, os municípios da CS da Bahia aparecem com a proporção mínima de 86,4% dos seus municípios com gasto na função agricultura, sendo que a máxima atinge também os 100,0%, ou seja, todos os seus municípios realizam gastos nessa função. Por último, situam-se os municípios da CS de café de São Paulo, que registraram a proporção mínima de 85,2% dos seus municípios com gasto na função agricultura, e a máxima de 96,4%.

Deve-se ressaltar, contudo, que em todas as modalidades de governança analisadas na pesquisa, a agricultura é a que apresenta maior proporção de municípios com gasto nessa função. Portanto, o gasto na função agricultura é o mais prioritário em todos os municípios. Além de ser prioritário nos municípios das CS de café, a função agricultura tem um percentual bem mais elevado de municípios que gastam nessa função do que os municípios das outras três modalidades de governança analisadas na pesquisa. Mais importante que isso, mesmo situando-se em patamar elevado, é crescente a proporção de municípios que gastam nessa função em todo o período e em todas as três câmaras setoriais de café.

A função transporte é a segunda mais importante entre os gastos econômicos nos municípios das CS de café nos três estados. A CS de café de Minas Gerais aparece novamente como a que tem maior proporção de municípios com gasto na função transporte, em seguida vem a CS de São Paulo e por último está a CS da Bahia. O gasto nessa função também é prioritário em todas as outras modalidades de governança, com elevada proporção de municípios com gastos em transporte. Nas CSs de café de Minas e São Paulo cresce

a proporção de municípios com gasto na função transporte, diferentemente da CS da Bahia, que reduz significativamente a proporção de municípios com gastos nessa função.

A função de gestão ambiental aparece como a terceira prioridade entre os gastos econômicos nos municípios das CSs de café de Bahia e Minas Gerais. Nos municípios da Câmara Setorial de Café de São Paulo essa função ocupa a quarta posição, perdendo a terceira posição para a função comércio e serviços. É importante destacar que cresce em todos os períodos da série a proporção de municípios que gastam na função gestão ambiental. Mas os municípios da CS de café de Minas Gerais apresentam um percentual de gasto nessa função bem mais elevado que os municípios das CSs da Bahia e de São Paulo. Chama a atenção o fato de que os municípios da CS de café de São Paulo, estado mais industrializado do país, são os que apresentam menor proporção de gasto com gestão ambiental.

Não foi possível investigar as causas desse crescimento vertiginoso nos gastos com gestão ambiental. Pode ter sido por força de determinações legais objetivando preservar o território das consequências de exploração de minérios e/ou outros produtos. Ou pelo aumento da consciência ecológica nas municipalidades por conta da atuação de organizações não governamentais de natureza preservacionista. Ou por meio de mudanças na política local, com o Partido Verde assumindo o poder em algumas localidades.

Por fim, vale salientar que as câmaras setoriais de café são políticas setoriais concebidas para fortalecer a cadeia produtiva do setor agropecuário envolvido com esse produto, e esse setor é de grande importância para o desenvolvimento econômico dessas localidades. O café representa, em média, sozinho, mais de 20% do PIB da maioria dos municípios da CS do café da Bahia, mais de 10% dos da CS de Minas Gerais e menos de 10% dos municípios da CS de São Paulo. O setor agropecuário como um todo é bem mais importante que isso, pois implica percentual maior que um terço dos municípios baianos da CS de café, representando mais de 30% do PIB dos municípios dessa câmara setorial. Em Minas Gerais a agropecuária compõe mais de 20% do PIB para onze dos 27 municípios da CS de café. Em São Paulo, o setor agropecuário representa mais de 20% do PIB em onze dos 29 municípios que compõem a CS de café.

Conforme assinalado anteriormente, os gastos econômicos dos municípios das CSs de café dos três estados representam baixos percentuais médios

em relação ao gasto total. Contudo, como já dito anteriormente, existem outras formas de o Estado, no caso os municípios, apoiar o desenvolvimento regional/local por meio de mecanismos institucionais que escapam ao orçamento público.

Com base exclusivamente nas despesas contempladas nos orçamentos públicos municipais, percebe-se forte sintonia entre as ações dos governos locais cristalizadas nas três principais funções de governo (agricultura, transporte e gestão ambiental) classificadas como gastos econômicos e a base econômica dos municípios das câmaras setoriais de café dos três estados.

Portanto, pode-se concluir que há forte alinhamento programático entre as duas principais funções (agricultura e transporte) dos gastos econômicos realizados nas esferas municipais com os objetivos pretendidos pelas câmaras setoriais do Governo Federal. Essa convergência de ações entre as esferas de governo contribui inequivocamente para o êxito das políticas de desenvolvimento regional/local.

Mas é importante analisar quais as implicações dos gastos econômicos na dinâmica política local. Como se sabe, agricultura e transporte são os dois setores econômicos em que os governantes locais vão buscar apoio político. Contudo, do ponto de vista político, esses dois setores são muito conservadores na política, o que pode resultar em dificuldades na adoção por parte das gestões locais de políticas públicas mais participativas, inclusivas e redistributivas, ou acatar e assimilar diretrizes institucionais participativas contempladas em modalidade de governança como as câmaras setoriais.

Por fim, cabe uma última observação acerca dos gastos municipais. Os gastos sociais e os gastos políticos são realizados com maior regularidade que os gastos econômicos. Nesse sentido, ganham um significado mais próximo ao conceito de gasto público como compromissos institucionais, utilizado pelos economistas da escola da regulação.

## A dinâmica dos partidos políticos e sua influência na estrutura das despesas da administração pública municipal

Os partidos políticos em ação nos municípios que compõem as câmaras setoriais de café dos três estados pesquisados conformam um quadro essencialmente conservador, com predominância de partidos situados ao centro e

à direita do espectro político ideológico. O PSDB foi o partido que conquistou o maior número de mandatos municipais no total geral dos municípios das três câmaras setoriais, nos períodos 2002, 2006, 2010 e 2012. Foram 54 mandatos ou 17,1% do total dos mandatos disputados. A força política do PSDB se revela mais intensa quando vista por cada estado das câmaras setoriais. É o partido que apresenta o maior número de mandatos na CS de café de São Paulo (33), o terceiro na CS de Minas Gerais (14) e o sexto na CS de café da Bahia (7).

O PT e o PCdoB, juntos, aparecem em segundo lugar com cinquenta mandatos, ou seja, 15,8% do total de mandatos disputados. O espaço político conquistado por esses dois partidos de esquerda em uma região onde prevalecem historicamente oligarquias tradicionais não deixa de ser um fato político expressivo no âmbito local.

Esses dois partidos conquistaram o maior número de mandatos nos municípios da CS de café de Minas Gerais. Foram dezenove mandatos entre 108 possíveis, o que corresponde a 17,6% do total dos mandatos disputados. Também aparece em segunda colocação em número de mandatos na CS de café da Bahia com quinze mandatos, o que corresponde a 15,6% do total de mandatos disputados. Na CS de café de São Paulo, PT e PCdoB aparecem em terceiro lugar com dezesseis mandatos conquistados, ou seja, 14,3% do total de mandatos disputados.

Embora a disputa política no plano nacional no período 2002-2012 tenha se dado principalmente entre o PSDB e o PT, não se pode desprezar a força política do PMDB na política nacional, e principalmente no âmbito municipal. O PMDB é o terceiro partido em número de mandatos conquistados no total dos municípios das CSs de café. Também é o segundo partido em número de mandatos conquistados nos municípios da CS de café do estado de São Paulo, ou seja, 17,0% do total de mandatos. Também ocupa a segunda posição na CS de Minas Gerais com dezesseis mandatos, ou seja, 14,8% do total. E ocupa a quinta posição na CS de café da Bahia, com oito mandatos entre 96 possíveis, o que corresponde a 8,3% do total de mandatos.

O PFL/DEM perdeu muito do poder político de que desfrutava no plano nacional, mas mesmo assim ainda desponta em quarto lugar no total dos municípios pesquisados em termos de mandatos conquistados no total dos municípios das três CSs, com 36 mandatos, o que corresponde a 11,4% do total de mandatos disputados. Esse partido também é o terceiro na CS de café da

Bahia com quinze mandatos, ou seja, 15,6% do total dos mandatos nesse estado. E ocupa a quarta posição tanto na CS de café de Minas Gerais quanto na de São Paulo. Em Minas foram doze mandatos em 108 possíveis, ou seja, 11,1% do total. E em São Pão foram nove mandatos entre 112 disputados, o que corresponde a 8,0% do total.

Em quinto lugar em termos de mandatos conquistados no conjunto dos municípios das câmaras setoriais de café encontra-se o PP, com 36 mandatos, ou seja, 11,4% do total. Este partido também é o primeiro na CS de café da Bahia, com dezessete mandatos (17,7%) e o quinto na Câmara Setorial de Café tanto em Minas Gerais quanto em São Paulo, com onze mandatos (10,2%) em Minas Gerais e oito mandatos em São Paulo (7,1%).

Esse grupo de seis partidos políticos mais bem colocados entre os municípios das CSs de café dos três estados, juntos, somam 219 mandatos, o que corresponde a 69,3% do total dos mandatos. Se acrescentarmos a esse grupo o PTB com 24 mandatos (7,59%) e o PPS com catorze mandatos (4,43%), teremos sete partidos com 81,3% do total dos mandatos disputados. Os outros catorze partidos juntos somaram 59 mandatos, ou seja 19% do total. Observa-se, portanto, um quadro político partidário pulverizado (22 partidos), mas relativamente concentrado em poucos partidos com melhores desempenhos.

Nos últimos anos ocorreu uma pulverização de partidos políticos no comando dos municípios. Pode-se atribuir esse fato a grupos políticos em disputa no interior dos partidos hegemônicos que, insatisfeitos com o encurtamento do seu espaço político no interior do seu partido, rompem com a sigla partidária para criarem uma sigla nova. Essa situação pode ser resultado também de acordos políticos entre lideranças partidárias para acomodar interesses políticos de oligarquias locais por meio da criação de novas siglas partidárias com identidades ideológica idênticas.

Ao observarmos a dinâmica dos partidos políticos por cada Câmara Setorial de Café, separadamente, tem-se um quadro ligeiramente distinto em cada estado. Nos municípios da CS de café do estado de São Paulo, o PSDB desponta como o partido mais forte, com quase o dobro do número de mandatos que o segundo colocado. Essa posição indica que a força do PSDB paulista está distribuída pelo interior do estado, especialmente nos pequenos e médios municípios. Essa é a base política que tem proporcionado ao PSDB a hegemonia política no estado de São Paulo por mais de trinta anos.

Nos municípios da CS de café da Bahia, o PP aparece como o partido mais forte, ultrapassando o PFL/DEM e o PMDB. Esse desempenho fabuloso do PP nos municípios baianos decorre de estratégias políticas oportunistas e eleitoralmente exitosas, concretizadas em alianças firmadas entre os caciques políticos dirigentes desse partido com o PT, partido que elegeu o governador nas duas últimas eleições (2012 e 2016).

Nos municípios da CS de café de Minas Gerais, o PT e o PCdoB, juntos, ocupam a primeira posição em número de mandatos, a segunda posição na CS da Bahia e a terceira na CS de São Paulo. Curiosa é a força demonstrada pelo PT e o PCdoB nos municípios das CSs de café da Bahia e Minas, regiões sem uma base industrial tão forte como São Paulo e, por isso mesmo, com eleitorado mais conservador. O que explica o bom desempenho desses dois partidos na esfera local é a influência política do governador, eleito pelo PT em ambos os estados, conforme já assinalado em capítulos anteriores.

O PMDB mantém forte penetração nos municípios de todos os estados, principalmente em São Paulo e Minas Gerais. Esse é o partido mais bem estruturado com diretório em quase todos os municípios brasileiros. Além disso, a sua identidade ideológica fracamente definida facilita aliança com qualquer outro partido político, barganhando nacos de poder nas estruturas burocráticas dos governos com os quais se alia, seja nas esferas de governos municipal, estadual ou federal.

Cabe investigar agora se a identidade ideológica dos partidos políticos tem alguma influência na dinâmica dos gastos municipais. Para responder a essa questão são considerados apenas os gastos econômicos municipais. Para isso, faz-se a comparação dos gastos econômicos municipais percentuais dos municípios governados por partidos de esquerda (PT/PCdoB) com aqueles governados pelos seus partidos opositores de centro esquerda, centro, centro direita e de direita. Para facilitar a comparação, consideramos partidos de esquerda aqui somente o PT e o PCdoB, já que esses dois partidos apresentam uma posição ideológica mais fortemente destacada em relação aos demais com os quais faremos a comparação.

Essa comparação se fará em dois momentos: a) governos do PT/PCdoB com governos de outros partidos que lhes antecederam ou sucederam; b) governos do PT/PCdoB com eles próprios, quando houver reeleição, ou seja, continuidade de governo desses partidos no mesmo município. Serão considerados na análise apenas três períodos eleitorais (2002, 2006 e 2010)

pelo fato de que existe descompasso entre a data da eleição e o ano de realização do gasto. Por exemplo, o executivo municipal eleito no ano de 2012 só tomou posse no ano seguinte. Além disso, os gastos econômicos do ano de 2012 correspondem ao mandato do prefeito eleito no mesmo período eleitoral (2009-2012).

O PT e o PCdoB, juntos, conquistaram 35 mandatos no conjunto de municípios das três câmaras setoriais de café nos três períodos eleitorais considerados. Foram dez mandatos nos municípios da Câmara Setorial de Café da Bahia, catorze mandatos nos municípios da CS de Minas e onze mandatos nos municípios da CS de São Paulo.

Desse total, na CS de café da Bahia foram quatro casos possíveis para comparar PT e PCdoB com seus oponentes, todos em 2010; quatro casos possíveis para comparar PT e PCdoB consigo mesmos e dois casos impossíveis de comparação por causa da ausência de dados. Nos quatro casos possíveis de comparar PT e PCdoB com seus opositores, em três deles esses partidos apresentaram gasto econômico inferior ao realizado pelos seus adversários. Em um caso não há dados disponíveis para comparação. Nos casos em que se comparam os governos do PT e PCdoB com eles próprios observa-se o gasto econômico inferior em três situações e superior em apenas uma. Em suma, em comparação com os seus oponentes, os partidos PT e PCdoB realizaram gasto econômico menor em seis situações e maior em uma.

Na Câmara Setorial de Café de Minas Gerais, são doze situações passíveis de comparação. Em cinco delas pode-se comparar o gasto econômico nas gestões do PT e PCdoB com as dos seus opositores. Em outras sete situações compara-se o gasto econômico entre gestões dos partidos PT e PCdoB. Nos municípios dessa CS, o PT e PCdoB realizaram gasto econômico maior que seus opositores em duas situações e menor em outras três. Quando comparados os governos do PT e PCdoB com eles próprios, têm-se cinco situações nas quais os gastos econômicos são menores e em duas outras são maiores. Em resumo, esses dois partidos de esquerda realizaram gastos econômicos menores em oito situações e maiores em quatro, em comparação aos seus opositores, em todos os períodos considerados.

Na Câmara Setorial de Café de São Paulo são nove casos possíveis de comparação. Em três casos pode-se comparar PT e PCdoB com outros partidos opositores; em seis casos a comparação é entre as gestões de PT e PCdoB com eles mesmos. Nessa CS de café, PT e PCdoB realizaram gasto econômico

maior que seus opositores em dois exercícios e menor em um. Também realizaram gastos econômicos maiores em dois e menor em quatro casos, quando comparadas às gestões deles próprios. No total foram cinco períodos nos quais os gastos econômicos de PT e PCdoB apresentaram percentuais menores que seus opositores e quatro períodos nos quais tais gastos apresentaram percentuais maiores.

Considerando os municípios das câmaras setoriais de café dos três estados, os partidos PT e PCdoB realizaram gastos econômicos menores em vinte situações e maiores em nove, comparados aos seus opositores. Portanto, os dados nos permitem concluir que os partidos de esquerda tendem a realizar menores gastos econômicos à frente do governo municipal que seus oponentes, confirmando a suposição inicial de que partidos com ideologia de esquerda priorizam os outros tipos de gastos (sociais e políticos).

Entretanto, os gastos econômicos não nos permitem afirmar que os partidos ideologicamente identificados como esquerda quando à frente do poder local tenham posição menos comprometida com o desenvolvimento local. Esses partidos de esquerda no exercício do poder municipal podem ter desenvolvido ideias novas sobre a promoção do desenvolvimento local/regional cujo apoio financeiro aos setores econômicos não tenha utilizado o orçamento público municipal, ou seja, via gastos públicos, mas sim podem ter utilizado outros mecanismos financeiros institucionais fora do orçamento público e que não considerados em nossa pesquisa.

De qualquer modo, as experiências das gestões do PT e do PCdoB não contribuíram para modificar o padrão de gasto público nas esferas municipais. Ao contrário, revelam que esses partidos se situam mais próximos da visão conservadora tão marcante na política local e não se diferenciam dos partidos situados mais à esquerda do espectro político ao assumir o poder local.

Percebe-se, assim, um quadro político conservador nas gestões públicas locais que certamente favoreceu a permanência desse padrão dos gastos municipais, especialmente com relação ao incipiente volume e crescimento dos gastos econômicos. A alternância de vários partidos no poder executivo local não conduziu à alteração no perfil dos gastos municipais. As ações dos executivos municipais, qualquer que seja o partido, não conseguiram romper o padrão rígido dos gastos públicos locais.

O que prevaleceu no âmbito das esferas locais de governo parece ter sido a perversa dependência dos prefeitos do sistema político nacional, que força os

gestores locais a marcharem para Brasília em romaria aos deputados federais ou às assembleias legislativas dos estados, em busca de ajuda financeira dos deputados federais ou estaduais pertencentes às suas coligações partidárias, com vistas a obter verbas para os seus municípios. Nessa lógica puramente eleitoreira, o que importa ao sistema político é o volume de recurso destinado ao prefeito coligado. Não se discute a importância dos aspectos relacionados à autonomia financeira municipal, ao desenvolvimento regional, ao fortalecimento político-institucional das regiões, à avaliação dos resultados, à transparência das ações de governo ou mesmo ao compartilhamento das decisões do poder municipal com a população local.

No caso da função gestão ambiental, as demandas por gastos nessa função podem ser resultado das reivindicações de grupos da sociedade civil preocupados com a preservação do meio ambiente ou das exigências da legislação de proteção ambiental adotada pelo governo brasileiro nos últimos anos. Os grupos militantes da causa ambiental têm um perfil político progressista; entretanto, mesmo tendo constituído um partido político para disputar o poder político no âmbito local (o Partido Verde), ainda não conseguiram muito sucesso na política local, salvo em raros casos nos municípios de São Paulo.

## Estrutura e composição social das câmaras setoriais de café

A comparação da governança territorial, analisada neste capítulo pela dinâmica da governança setorial das câmaras de café nos três estados, supõe um pacto entre os diversos agentes envolvidos, públicos e privados, individuais e coletivos, voltados à composição do quadro institucional do setor. Nessa perspectiva, os pactos estabelecidos visam aprimorar os parâmetros do setor cafeeiro nos estados, como assistência técnica ao produtor de grãos e apoio à industrialização do produto.

Como pode ser observado na Tabela 6.8, a CS de café do estado de São Paulo se reúne mais que a CS de café de Minas Gerais. O auge de reuniões ocorreu em 2008, totalizando cinco reuniões ao longo do ano.

Na Bahia, apesar de criada em 2010, não há atas nem registros oficiais de reuniões da CS de café, como das demais câmaras setoriais. Elas existem para a Seagri, mas na prática não funcionam. No seu lugar, parece que o Governo

do Estado optou, a partir de 2007, com base no que vinha sendo introduzido pelo Governo Federal, desde 2003, por uma nova delimitação do seu espaço geográfico, definida como territórios de identidade (Dias, 2016).

Tabela 6.8 – Reuniões realizadas pelas câmaras setoriais de café (SP, MG, BA)

| Anos | CS de café São Paulo | CS de café Minas Gerais | CS de café Bahia |
|---|---|---|---|
| 1997 | 2 | – | – |
| 1998 | 4 | – | – |
| 1999 | 1 | – | – |
| 2000 | 1 | – | – |
| 2001 | 1 | – | – |
| 2002 | 3 | – | – |
| 2003 | 2 | – | – |
| 2004 | 3 | – | – |
| 2005 | 1 | 2 | – |
| 2006 | 5 | 3 | – |
| 2007 | 2 | 2 | – |
| **2008** | **5** | **2** | **–** |
| 2009 | 4 | 2 | 3 |
| 2010 | 3 | 0 | ? |
| 2011 | 1 | 3 | ? |
| 2012 | 2 | 2 | ? |
| 2013 | 1 | 1 | ? |
| 2014 | 1 | 0 | ? |
| 2015 | 3 | 1 | ? |
| 2016 | | 1 | ? |
| 2017 | 1 | 1 | ? |
| **Total** | **46** | **20** | **3** |

Fonte: SAA-SP, Seapla-MG, Seagri-BA (2018)

## A participação do Estado e a intervenção do setor público

A Secretaria da Agricultura é o órgão responsável que legitima e conduz o funcionamento das câmaras setoriais do café, como faz em todas as outras câmaras (Quadro 6.2). Os institutos de pesquisas estaduais predominam nas

CSs de café nos estados de São Paulo (quatro: IAC, IEA, IB, Ital) e de Minas Gerais (dois: Ifsuldeminas, IMA), enquanto inexistem na CS de café na Bahia. Também participam dessas câmaras pesquisadores e especialistas de universidades públicas (duas: Unesp, USP), de agências públicas (três: Apta, Inovacafé, Adab) e de empresas públicas (duas: Embrapa/SP, Emater/MG).

Por essa forte presença do setor público nas câmaras setoriais, geralmente atribui-se à câmara setorial em São Paulo um perfil chapa-branca, pela presença massiva do Estado por meio de órgãos do poder público que atuam no setor agropecuário e do agronegócio.

Quadro 6.2 – Ambiente organizacional e institucional (estado – setor público)

| **Câmara setorial de café (SP, MG, BA)** | | |
|---|---|---|
| **Estado<br>setor público (SP)** | **Estado<br>setor público (MG)** | **Estado<br>setor público (BA)** |
| - SAA<br>- Apta<br>- Codeagro<br>- Embrapa<br>- IEA<br>- IAC<br>- IB – Instituto Biológico<br>- Ital<br>- Inpi<br>- Mapa/SFA-SP<br>- USP/*Campus* Piracicaba<br>- UNESP/*Ca*mpus Rio Claro<br>- Proced/FIA<br>- PM de Amparo<br>- PM de Caconde<br>- PM de Tejupá<br>- Ceagesp | - Seapa<br>- Secretaria da Fazenda<br>- Inovacafé<br>- Cepa<br>- Emater/MG<br>- Epamig<br>- Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA)<br>- Ifsuldeminas<br>- SFA-MG<br>- PEC<br>- Infraestrutura Rural de Patrocínio | - Seagri<br>- Adab<br>- Conab<br>- Ebda<br>- Mapa<br>- SFA-BA<br>- Banco do Brasil<br>- Banco do Nordeste do Brasil |

Fonte: SAA-SP; Seapa-MG, Seagri-BA (2018)

## Organizações patronais – setor privado

Como apresentado no Quadro 6.3, nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, a associação de produtores é a principal forma de organização

do setor nas câmaras setoriais do café (onze), seguida do sindicato (nove – oito em SP), pouco à frente das cooperativas (sete). A federação como forma de organização é minoritária no setor (quatro); três delas estão concentradas nos territórios da câmara do café no estado de Minas Gerais (FAEMG, FIEMG e Fundaccer) e a outra no estado da Bahia (Faeb). A federação inexiste na CS do café no estado de São Paulo, assim como nenhum sindicato participa da CS no estado de Minas Gerais.

Quadro 6.3 – Ambiente organizacional e institucional (organizações patronais – setor privado)

| **Câmara setorial de café (SP, MG, BA)** | | |
|---|---|---|
| **Organizações patronais Setor privado (SP)** | **Organizações patronais Setor privado (MG)** | **Organizações patronais Setor privado (BA)** |
| - Sincal<br>- Assicafé<br>- Ascafe<br>- Aprod<br>- Associação dos Produtores de Café Descascado de Piraju e Região<br>- AMSC<br>- Coopinhal<br>- Cooxupé<br>- Cocapec de Franca<br>- Cecafé-SP<br>- Sindicafé-SP<br>- Sindicato Rural de Amparo, Caconde, Divinópolis, Dourados, Pinhal, São Sebastião da Grama, Serra Negra<br>- Sebrae-SP | - Associação de Cafés Especiais de Minas Gerais<br>- Acarpa<br>- FAEMG, Comissão Estadual de Cafeicultura<br>- FIEMG<br>- Fundaccer<br>- OCEMG/Cooxupé e Procafé<br>- CCCMG | - Assocafé<br>- Abacafe<br>- Coopmac<br>- Oceb<br>- Cooabriel ES (filiais de Teixeira de Freitas e de Itabela BA)<br>- CCCB<br>- Faeb<br>- Sincafé<br>- Sebrae-BA |

Fonte: SAA-SP; Seapa-MG, Seagri-BA (2018)

Quase todas as organizações patronais nas câmaras de café, nos três estados, têm origem local e estadual. Enquanto os sindicatos rurais e da indústria primam pela qualidade do café, premiando os melhores produtores, as cooperativas de produtores têm promovido ações coletivas a favor das indicações

geográficas, desdobradas na indicação de procedência ou na denominação de origem. Como figura do direito industrial, essas ações servem como meio de agregar valor ao produto e de estratégia mercadológica na inserção desses produtos no mercado internacional competitivo, favorecendo a pauta local e nacional da balança comercial, como ocorre nos mercados do café, das frutas, das carnes e dos calçados.

Nos três estados, não existe nenhuma associação, federação ou sindicato nacional atuando diretamente nas câmaras setoriais de café. O ambiente organizacional parece demonstrar que não há uma política nacional das ações regionais de nenhuma organização corporativa patronal. Parece que cada organização local atua sem uma coordenação nacional superior. Entretanto, as ações nos estados de São Paulo e da Bahia parecem florescer por meio dos sindicatos da indústria do café de cada estado, com ênfase na produção com qualidade.

## Organizações laborais e da sociedade civil não patronal

A participação das organizações e sindicatos de trabalhadores rurais nas CSs de café é extremamente frágil, como na maioria das câmaras. Enquanto no estado de São Paulo não há nenhuma representação desse segmento, nos estados de Minas Gerais e da Bahia ela se restringe à participação da Federação dos Trabalhadores da Agricultura (Fetag), conforme o Quadro 6.4. Nesse segmento, chama a atenção o fato marcante de que nenhuma das centrais sindicais que atuam no movimento sindical brasileiro participa das câmaras setoriais do café, uma ausência também notada em todas as outras câmaras, nos três estados.

No estado de São Paulo, embora os sindicatos patronais dos municípios produtores de café participem da composição da CS, os sindicatos de trabalhadores rurais equivalentes nunca participaram das reuniões da CS, como Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Amparo, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Caconde, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Divinópolis, Sindicato dos Empregados Rurais de Dourados, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pinhal, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Sebastião da Grama e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Serra Negra. Embora sempre se diga na Secretaria da Agricultura que todos são convidados, na realidade nenhum deles participou da CS desde a sua criação em 1977.

Quadro 6.4 – Ambiente organizacional e institucional (organizações laborais – sociedade civil)

| **Câmaras setoriais de café (SP, MG, BA)** | | |
|---|---|---|
| **Organizações laborais Sociedade civil (SP)** | **Organizações laborais Sociedade civil (MG)** | **Organizações laborais Sociedade civil (BA)** |
| - CMDR de Espírito Santo do Pinhal | - Fetag-MG<br>- Conselho da Mantiqueira de Minas<br>- Conselho das Entidades do Café das Matas de Minas<br>- Conselhos dos Cafés Chapada de Minas | - Fetag-BA<br>- Cooperativa Central dos Assentamentos da Bahia (MST)<br>- Unicafes |

Fonte: SAA-SP; Seapa-MG, Seagri-BA (2018)

Na ausência da representação sindical tradicional, outros tipos de organizações da sociedade civil local passam a ocupar o espaço político das câmaras nos estados de Minas Gerais e da Bahia – em Minas Gerais, por meio de conselhos de territórios do café com forte apelo à paisagem geográfica (Serra da Mantiqueira, Matas de Minas e Chapada de Minas), e na Bahia, por movimentos sociais e das cooperativas de economia solidária, em contraposição às cooperativas de organizações patronais predominantes (Movimento dos Sem Terra, da agricultura familiar e da economia solidária). Na Bahia, a participação desses segmentos ficou restrita à época do lançamento das câmaras pelo governo do estado em 2010.

Embora se registre a participação da Fetag nos estados de Minas Gerais e da Bahia, e da União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária do Estado da Bahia (Unicafes), está-se longe do crescimento das organizações civis que são registradas nos territórios da produção de café e que ocorrem fora da governança do setor. Como os sindicatos de trabalhadores também não participam das CSs, apesar do crescimento dos empregados assalariados com carteira de trabalho assinada, reforçam-se os laços do Estado com os agentes representantes mais influentes dos produtores rurais e dos setores patronais da indústria.

Com base nesses resultados processuais do ambiente organizacional e institucional das câmaras setoriais de café, é possível concluir afirmando tratar-se de uma *governança territorial pública-bipartite ou estatal-privada*, isto é,

a que ocorre quando o Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias regionais e territoriais com as organizações patronais do setor privado, voltada para o mercado de bens e serviços. A CS de café do estado de São Paulo é o exemplo mais evidente desse formato.

Nos casos das CSs de café dos estados de Minas Gerais e da Bahia, como verificado na CS de frutas, apesar de a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetag) constar formalmente na composição dessas CSs, as organizações têm pouca ou quase nenhuma influência nas decisões tomadas e raramente participam das reuniões. Portanto, a presença apenas formal de representação de organizações laborais e da sociedade civil não patronal nas CSs de Minas Gerais e na Bahia não configura uma *governança pública-tripartite*, isto é, a que ocorre quando as instituições públicas, juntas com as organizações privadas e da sociedade civil, impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais. Os comitês de bacias hidrográficas são o exemplo mais evidente desse formato.

## Conclusões

No que diz respeito à dinâmica econômica dos territórios produtores de café, o período estudado (2002-2014) revelou crescimento econômico e desigualdade, evidências das dificuldades na busca pelo desenvolvimento sustentável territorial e no funcionamento das câmaras setoriais. Os dados sobre o PIB e PIB *per capita* indicam desigualdade entre os estados e municípios, o que também se repete no interior de um mesmo estado ou dentro de uma mesma câmara setorial. Já os dados secundários sobre valor adicionado produzido pela administração pública em relação ao PIB indicam que os municípios baianos são mais dependentes da administração pública do que os mineiros e os paulistas, indício do menor dinamismo das economias baiana e mineira em relação à paulista, o que representa mais um entrave ao desenvolvimento sustentável territorial e à participação.

É possível afirmar que os dados coletados indicam dificuldades na participação dos atores que atuam nos municípios mais pobres por falta, por exemplo, de capacidade econômica e de pessoal qualificado e põem em vantagem os atores econômica e politicamente mais poderosos, prejudicando a cooperação e reforçando a inércia institucional.

Já os dados da dinâmica social, no que se refere aos números das organizações associativas, indicam crescimento baseado no aumento do número das organizações de defesa dos direitos civis, das religiosas e das sindicais. As organizações patronais e as profissionais têm números menores em comparação com aquelas citadas anteriormente, mas, em São Paulo e Minas Gerais, abrangem mais cidades do que na Bahia. Já as organizações associativas políticas são poucas e, via de regra, se localizam em poucas cidades, geralmente naquelas com maior peso econômico. A mesma lógica vale para as organizações artísticas e culturais.

Com relação às próprias câmaras setoriais de café, elas foram criadas para promover a coordenação corporativa das demandas de pequenos e médios produtores e empresários da agricultura cafeeira. Entretanto, apesar dos objetivos comuns, o funcionamento das CSs do café é bem distinto entre os estados de SP, MG e BA. Como todas elas dependem do nível de organização do setor e da intervenção favorável do governo e da administração pública, as CSs funcionam em SP e MG, mas não funcionam na Bahia, onde não se tem registro de nenhuma reunião realizada desde 2010. Nesse estado, o baixo cooperativismo entre os produtores e a frágil disponibilidade técnica e de recursos humanos do aparelho de Estado para atendimento das demandas do setor são evidências reais que contribuem para o esvaziamento das câmaras setoriais na Bahia.

As CSs de café têm uma atuação razoável nos estados de São Paulo e Minas Gerais. Entretanto, como a participação dos sindicatos de trabalhadores assalariados no setor cafeeiro é quase nula, a regularidade e a representatividade das reuniões das CSs dependem da organização patronal e de produtores autônomos, além do próprio Estado, configurando-se uma *governança bipartite ou estatal-privada*. No estado de São Paulo, a participação dos atores nas reuniões da CS oscila muito, dependendo da importância do tema e do local da reunião, em Campinas ou na capital do estado. Nesse contexto, as prefeituras municipais têm desempenhado um papel bem modesto, aquém das exigências dos novos processos de desenvolvimento regional e territorial.

# 7
# Territórios e governanças nas câmaras setoriais de frutas

*Elson Luciano Silva Pires*
*Eugênio Lima Mendes*
*Wilson B. Figueiredo Filho*

## Introdução

A fruticultura é uma atividade agrícola com características bastante peculiares, tanto técnicas quanto mercadológicas. Ela vem sendo alvo de atenção por parte de empresários, governos federal, estaduais e municipais, todos interessados na sua potencialidade indiscutível.

A cadeia produtiva do agronegócio frutícola não tem importância apenas para o fruticultor e sua família. Ela envolve os setores de insumos, máquinas e equipamentos agrícolas, assistência técnica, instituições de ensino e pesquisa, embalagens, comércio atacadista e varejista, exportadores e importadores.

As indústrias de insumos e de máquinas e equipamentos representam segmentos importantes, pois seus produtos afetam diretamente os custos de produção e contribuem para a disponibilização da adoção de inovações químicas, biológicas e mecânicas por parte dos produtores e processadores. Nesse contexto, destacam-se as empresas produtoras de fertilizantes, corretivos, defensivos, embalagens, máquinas e implementos agropecuários, que são obrigadas a atuar sob os padrões internacionais de qualidade e sustentabilidade, em geral rigorosos (SAA, 2018, p.11).

Como as dificuldades de comunicação entre os elos da cadeia produtiva são evidentes, impede-se que as informações dos consumidores e produtores

sejam apropriadas simultaneamente no tempo e no espaço. Além disso, uma forte assimetria da informação permite a extração de renda dos produtores, concentrando a produção e a comercialização em grandes *players,* atacadistas e varejistas, aumentando fortemente seu poder de mercado (ibidem, p.55). Nesse ambiente, é de se esperar que a informação e o conhecimento se tornem insumos fundamentais para a garantia da competitividade da fruticultura e a ampliação dos mercados.

As transformações sociais, principalmente aquelas que afetam o hábito de consumo da população, têm também interferido muito nas relações entre os vários segmentos das diversas cadeias produtivas da fruticultura. Nesse sentido, as relações tendem a ampliar a interdependência e a especialização do setor produtivo rural, que modifica alguns parâmetros de produção e adota variedades de plantas que suprem as exigências da indústria, visando atender às exigências crescentes em *quantidade* (escala de produção) e *qualidade* intrínseca dos produtos. Nas áreas urbanas e metropolitanas, os consumidores procuram, cada vez mais, satisfazer suas necessidades alimentares com uma dieta mais equilibrada, na qual as frutas, os legumes e as verduras entram como importantes fornecedores de vitaminas e minerais (Seapa, 2013, p.10).

Nesse sentido, vale observar a importância das secretarias estaduais da agricultura (SAA-SP, Seapa-MG, Seagri-BA), com apoio das instituições de ensino e pesquisa, para a elaboração de planos e projetos que influenciam positiva e diretamente a produção, a industrialização e a comercialização de frutas e seus produtos derivados. Daí a importância de buscar estimular as organizações patronais e de trabalhadores da sociedade civil a fortalecer suas presenças na câmara setorial (CS) de frutas, para criar interlocutores dos diversos elos da cadeia produtiva, juntamente com representantes dos órgãos do governo do Estado.

Para tratar dessas questões, o capítulo está organizado em cinco seções. A primeira apresenta a diversidade das regiões e da cadeia produtiva da fruticultura, no mundo e no Brasil. A segunda, a estrutura e a dinâmica socioeconômica dos territórios das CSs de frutas. A terceira, a dinâmica das organizações da sociedade civil e o papel do Estado. A quarta, a estrutura e dinâmica dos territórios das câmaras setoriais de frutas. A quinta, a composição social das câmaras setoriais de frutas. Por último, estão agrupadas as principais conclusões.

## A diversidade das regiões e das cadeias produtivas

### A concentração mundial da produção de frutas

A produção mundial de frutas tem apresentado um crescimento contínuo. No triênio 1989/91 era de 420 milhões de toneladas, ultrapassou as 500 milhões de toneladas em 1996 e em 2014 colheu-se um volume de 830,4 milhões de toneladas.

De 2005 a 2014 a área colhida teve um crescimento de 10,1% e a produção um acréscimo de 26,3%. Desde 2008, enquanto as colheitas crescem, a área plantada diminui, porém em contraste à evolução contínua de pomares.

A oferta de uma determinada fruta ao longo do ano é possível, pois as relações comerciais na fruticultura se caracterizam por se complementar com produções do Hemisfério Norte e Hemisfério Sul. A produção mundial de frutas se caracteriza pela grande diversidade de espécies cultivadas, e constitui-se em grande parte por frutas de clima temperado, produzidas e consumidas principalmente no Hemisfério Norte. As frutas tropicais e subtropicais possuem um elevado potencial de consumo, no entanto, apenas a banana tem presença significativa no comércio internacional.

Segundo a Food and Agriculture Organization (FAO) (Tabela 7.1), os dois maiores produtores de frutas são a China (30,2%) e a Índia (10,8%) que, juntos, respondem por 41% do total mundial e têm suas produções destinadas principalmente aos seus mercados internos. O Brasil ocupa o terceiro lugar (4,8%), à frente dos Estados Unidos (3,4%). Se contabilizadas as produções do terceiro ao décimo produtor – Brasil, Estados Unidos, Turquia, Espanha, México, Indonésia, Irã e Itália –, eles representam 21,7% do total. Portanto, juntos, os dez países maiores produtores respondem por 62,7% de toda a fruticultura mundial, enquanto os demais 196 países compreendem 37,3% das safras.

Tabela 7.1 – Principais países produtores de frutas (2014)

| País | Área (ha) | Produção (ton.) | Produção (%) |
|---|---|---|---|
| China | 15.644.245 | 250.878.739 | 30,2 |
| Índia | 7.224.098 | 89.920.609 | 10,8 |
| *Brasil* | 2.367.904 | 40.171.283 | 4,8 |
| Estados Unidos | 1.216.601 | 28.248.236 | 3,4 |

| País | Área (ha) | Produção (ton.) | Produção (%) |
|---|---|---|---|
| Turquia | 1.456.354 | 19.870.281 | 2,4 |
| Espanha | 1.560.252 | 19.337.080 | 2,3 |
| México | 1.355.679 | 19.324.424 | 2,3 |
| Indonésia | 778.090 | 18.169.387 | 2,3 |
| Irã | 1.194.283 | 17.819.079 | 2,1 |
| Itália | 1.175.701 | 16.626.601 | 2,0 |
| Demais 196 Países | 29.166.733 | 310.006.057 | 37,3 |
| **Total** | **63.139.940** | **830.371.776** | **100,0** |

Fonte: FAO (2014). Elaboração de Seab/Deral

Na China, se destacam as produções de melancia, maçã, pera, tangerina, melão, uva, pêssego e nectarina. Na Índia, se destacam as colheitas de banana, manga, mangostim e goiaba, laranja, mamão, limão e limas, além de diversas frutas frescas tropicais. No Brasil, as colheitas mais significativas são de laranja, banana, abacaxi, melancia, castanha-de-caju e mamão.

Em relação às principais frutas produzidas em 2014 (Tabela 7.2), destacam-se banana, melancia, maçã, uva e laranja. Juntas, essas espécies responderam por 58,5% do volume total da fruticultura mundial, que foi de 830,4 milhões de toneladas.

Tabela 7.2 – Principais frutas produzidas no mundo (2014)

| País | Área (ha) | Produção (ton.) | Produção (%) |
|---|---|---|---|
| Banana | 9.888.866 | 144.797.816 | 17,4 |
| Melancia | 3.477.438 | 111.009.149 | 13,4 |
| Maçã | 5.051.853 | 84.630.275 | 10,2 |
| Uva | 7.124.510 | 74.499.858 | 9,0 |
| Laranja | 3.885.968 | 70.856.362 | 8,5 |
| Demais 37 frutas | 33.711.305 | 344.578.316 | 41,5 |
| **Total** | **63.139.940** | **830.371.776** | **100,0** |

Fonte: FAO (2014). Elaboração de Seab/Deral

A banana foi a fruta mais produzida no mundo, com 144,8 milhões de toneladas, seguindo-se a melancia, com 111,0 milhões de toneladas colhidas. Em terceiro lugar, com 84,6 milhões de toneladas, vem a maçã; a uva foi a

quarta fruta em volume produzido com 74,5 milhões de toneladas. A laranja com 70,8 milhões de toneladas produzidas é a quinta fruta em destaque.

## A diversidade regional do setor produtivo

A Bahia concentra a maior produção de frutas no Brasil (Tabela 7.3), com 22,4% de toda a produção nacional, praticamente o dobro de São Paulo, o segundo maior produtor do país (11%). Em seguida vêm os estados de Minas Gerais (7,2%), Santa Catarina (9,5%) e Rio Grande do Sul (6,9%).

Tabela 7.3 – Quantidade produzida de frutas no Brasil (2002-2014)

| Unidade territorial | Quantidade produzida (Toneladas) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2002 | 2006 | 2010 | 2014 | (%) |
| Bahia | 2.685.496 | 3.576.943 | 3.479.765 | 3.270.914 | 22,4 |
| São Paulo | 1.695.383 | 1.651.847 | 1.753.283 | 1.600.344 | 11,0 |
| Minas Gerais | 720.023 | 776.655 | 909.883 | 1.050.545 | 7,2 |
| Santa Catarina | 1.149.189 | 1.131.436 | 1.368.981 | 1.385.876 | 9,5 |
| Rio Grande do Sul | 610.434 | 580.745 | 839.592 | 1.013.878 | 6,9 |
| Ceará | 653.739 | 864.653 | 1.030.067 | 1.010.538 | 6,9 |
| Espírito Santo | 956.139 | 1.198.320 | 1.016.379 | 959.211 | 6,6 |
| Pará | 998.429 | 875.215 | 834.553 | 846.463 | 5,8 |
| Pernambuco | 771.975 | 819.480 | 908.596 | 861.204 | 5,9 |
| Paraná | 273.454 | 333.670 | 366.427 | 311.938 | 2,1 |
| Sergipe | 224.701 | 242.703 | 402.974 | 341.326 | 2,3 |
| Rio de Janeiro | 305.986 | 290.332 | 277.574 | 236.449 | 1,6 |
| Rio Grande do Norte | 330.077 | 371.161 | 335.371 | 349.009 | 2,4 |
| Goiás | 211.149 | 206.570 | 227.550 | 225.411 | 1,5 |
| Paraíba | 455.740 | 388.643 | 332.052 | 238.227 | 1,6 |
| Amazonas | 389.375 | 272.842 | 119.343 | 103.676 | 0,7 |
| Mato Grosso | 95.493 | 101.811 | 88.655 | 98.107 | 0,7 |
| Roraima | 24.826 | 38.773 | 47.451 | 99.897 | 0,7 |
| Rondônia | 73.636 | 65.304 | 63.442 | 93.626 | 0,6 |
| Maranhão | 138.210 | 137.086 | 127.966 | 116.159 | 0,8 |

| **Unidade territorial** | **Quantidade produzida (Toneladas)** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2002 | 2006 | 2010 | 2014 | **(%)** |
| Alagoas | 121.803 | 115.153 | 119.621 | 135.673 | 0,9 |
| Acre | 55.425 | 79.075 | 70.989 | 106.519 | 0,7 |
| Piauí | 63.621 | 53.467 | 61.432 | 65.637 | 0,4 |
| Tocantins | 46.322 | 46.217 | 39.359 | 37.830 | 0,3 |
| Amapá | 3.586 | 4.842 | 7.843 | 19.877 | 0,1 |
| Distrito Federal | 15.573 | 14.944 | 16.329 | 15.797 | 0,1 |
| Mato Grosso do Sul | 35.629 | 14.209 | 16.159 | 18.836 | 0,1 |
| **Brasil** | **13.105.413** | **14.252.096** | **14.861.636** | **14.612.967** | **4.486.001** |

Fonte: IBGE (2014)

Apesar de o Brasil produzir uma diversidade de frutas tropicais, os estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia produzem juntos quase todas as principais frutas consumidas no país (Quadro 7.1).

Quadro 7.1 – Principais estados produtores de frutas no brasil (2015)

| **Frutas** | **1º** | **2º** | **3º** | **4º** |
|---|---|---|---|---|
| Abacate | Pará | Paraíba | Minas Gerais | Bahia |
| Abacaxi | Pará | Paraíba | Minas Gerais | Bahia |
| Açaí | Pará | Amazonas | Maranhão | Acre |
| Banana | Bahia | São Paulo | Minas Gerais | Santa Catarina |
| Caqui | São Paulo | Rio G. do Sul | Minas Gerais | Rio de Janeiro |
| Coco-da-baía | Bahia | Sergipe | Ceará | Pará |
| Figo | Rio Grande do Sul | São Paulo | Minas Gerais | Paraná |
| Goiaba | Pernambuco | São Paulo | Bahia | Rio de Janeiro |
| Laranja | São Paulo | Bahia | Minas Gerais | Paraná |
| Limão | São Paulo | Bahia | Minas Gerais | Pará |
| Maçã | Santa Catarina | Rio Grande do Sul | Paraná | São Paulo |
| Mamão | Bahia | Espírito Santo | Ceará | Rio Grande do Norte |

| Frutas | 1º | 2º | 3º | 4º |
|---|---|---|---|---|
| Manga | Bahia | Pernambuco | São Paulo | Minas Gerais |
| Maracujá | Bahia | Ceará | Espírito Santo | Minas Gerais |
| Pêssego | Rio Grande do Sul | São Paulo | Santa Catarina | Minas Gerais |
| Uva | Rio Grande do Sul | Pernambuco | São Paulo | Bahia |

Fonte: IBGE (2015)

## Consumo e mercado interno

De 1987 a 2003, observava-se a redução do consumo *per capita* de frutas *in natura* no Brasil, contrariando a recomendação de diversos estudos que sugeriam um consumo médio de pelo menos 120 kg de frutas por ano por habitante. Em 1987, o brasileiro consumia cerca de 48 kg de frutas por ano, caindo para 40 kg em 1996 e novamente para apenas 24,5 kg em 2003 (Seapa, 2013, p.6). Todavia, de acordo com analistas do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea) da Esalq/USP, entre 2002 e 2008 houve aumento médio de 4,38 quilos por pessoa, com a laranja e a banana se mantendo como as mais consumidas. Nesse período, em todas as regiões brasileiras ocorreram aumentos significativos no consumo *per capita* de frutas. Na região Sul, que já era e continuou sendo a maior consumidora *per capita* de frutas, o aumento foi de 5,53 quilos por pessoa ao ano. No Sudeste, que é o segundo maior consumidor de frutas no Brasil, o avanço no consumo *per capita* foi menor que nas demais regiões brasileiras, de apenas 2,15 quilos por pessoa entre 2002 e 2008. O grande destaque está na região Centro-Oeste, que apresentou elevação de 8,61 quilos por pessoa ao ano, no intervalo de seis anos. O Nordeste ficou em segundo lugar em termos de crescimento.

O principal mercado para frutas é a classe média, que conforme o estudo divulgado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, representa 53% da população brasileira. São 104 milhões de pessoas que devem movimentar R$ 1 trilhão na economia por ano.

As frutas mais consumidas no Brasil são a banana, maçã, laranja e mamão. O estudo indica que quanto mais alta a classificação socioeconômica, mais variedade é incluída no consumo de frutas das famílias. A maior frequência

está no consumo de frutas *in natura*, seguida pelo suco feito na hora e pela preparação de salada de frutas. As formas de consumo utilizadas em menor frequência são misturadas a outros produtos como cereais e iogurtes, servidas como acompanhamento e misturadas a pratos salgados. A pesquisa também mostra que o consumo de fruta no café da manhã para a maior parte do público consumidor não é habitual; em geral, ele até pode sair comendo uma maçã quando não há tempo para mais nada. Embora tenha crescido a demanda nas últimas duas décadas, o consumo *per capita* de frutas no Brasil ainda é reduzido, em comparação com outros países.

Do ponto de vista da comercialização dos produtos, uma avaliação do mercado interno brasileiro mostra a tendência cada vez maior de perda de importância das centrais de abastecimento e o aumento de concentração do comércio varejista, com a intensificação de aquisições de pequenas e médias empresas do setor por grandes grupos nacionais e multinacionais (Seapa, 2013, p.9).

## A qualidade das frutas brasileiras

Embora o consumo diário (frutas, legumes e verduras) se apresente, para mais de 90% da população, abaixo dos níveis recomendados pelo Ministério da Saúde (que é de 400g *per capita*), a pesquisa do Instituto CNA e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) apontou que 17% estão insatisfeitos com a qualidade da própria alimentação e que mais 32% dos entrevistados percebem a necessidade concreta de melhorar os alimentos ingeridos.

## Exportação e abertura comercial

Em 2018, o Brasil exportou inesperadamente 877,5 mil toneladas de frutas *in natura* e processadas. As exportações de frutas se destinam predominantemente aos Países Baixos (Holanda), Reino Unido, Estados Unidos e Espanha. Outros mercados potenciais são Portugal, Canadá e Alemanha (SAA, 2018, p.6).

## Estrutura e dinâmica socioeconômica dos territórios das CSs de frutas

### A estrutura hierárquica das redes socioespaciais e político--administrativas dos territórios das frutas

Em São Paulo, a estrutura hierárquica socioespacial predominante nos territórios das frutas é o *anel sem núcleo*, quer dizer, de ausência de município líder permanente, com direção compartilhada de acordo com ações e projetos. O caso caracteriza-se pela ausência de hierarquia. Como pode ser observado, os municípios que mais produzem são aqueles que menos participam das reuniões das CSs.

Em Minas Gerais, predomina uma estrutura de *anel núcleo com municípios preponderantes,* quer dizer, municípios mais fortes ocupam uma posição dominante como agentes motores da cadeia produtiva regional, mas não podem sobreviver sozinhos nem condicionar a existência de outros municípios produtores no sistema. Nesse caso, existe uma hierarquia regional ocupada por municípios mais produtivos como Jaíba e Janaúba.

Na Bahia, a estrutura predominante é de uma hierarquia mais parecida com a de Minas Gerais, de *anel núcleo com municípios preponderantes,* ocupada por municípios mais produtivos como Juazeiro e Brumado.

### O crescimento econômico e a estrutura produtiva

A pesquisa procurou testar a validade da hipótese da desconcentração da economia e suas influências na redução das desigualdades regionais. Os dados sobre a dinâmica econômica dos três estados (PIB e PIB *per capita*) evidenciam a desigualdade existente entre Bahia, Minas Gerais e São Paulo e entre os municípios que participam das estruturas de governança escolhidas. No plano estadual, nos períodos de governo dos presidentes Lula e Dilma, a concentração da distribuição espacial do PIB entre os estados da federação não foi significativamente afetada, mesmo com todas as iniciativas das duas fases da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (55% do PIB concentrado na Região Sudeste, 16% na Região Sul, 14% na Região Nordeste, 9% na Região Centro-Oeste e 6% na Região Norte.

Os municípios paulistas que participam da CS da uva e vinho e da CS das frutas apresentam o maior PIB, seguidos pelos mineiros e baianos. O mesmo acontece quando o critério é o PIB *per capita* (Tabela 7.4).

Tabela 7.4 – PIB, população e PIB *per capita* a preços correntes nos territórios das câmaras setoriais das frutas e citricultura (2014)

| Frutas | PIB (R$ 1.000,00) | População | PIB *per capita* (R$ 1,00) |
|---|---|---|---|
| BA | 19.342.381 | 1.463.089 | 13.220,23 |
| Citricultura (BA) | 17.561.795 | 877.439 | 20.014,83 |
| MG | 68.543.181 | 2.057.438 | 33.314,82 |
| SP | 148.122.659 | 3.155.231 | 46.945,10 |
| Cacau (BA) | 10.457.323 | 797.474 | 13.113,05 |
| Uva e vinho (SP) | 170.000.260 | 3.327.802 | 51.084,84 |

.Fonte: IBGE (2014)

O valor adicionado pela administração pública é maior nos municípios baianos que participam da CS das frutas (21%), seguidos pelos participantes da CS da citricultura (BA) com 13,7%, pelos mineiros com 10,3% e pelos paulistas com 7,3% (CS das frutas) e 6,9% (CS da uva e do vinho). Vale destacar que os municípios paulistas que participam das CS da uva e vinho e das frutas apresentam um PIB *per capita* maior que o estadual.

## As relações de trabalho e a geração de emprego

Durante o período de 2000 a 2010, registra-se um crescimento significativo da formalização das relações de trabalho, com redução do assalariamento sem carteira de trabalho assinada, portanto ilegal. As ocupações cresceram nos territórios das CSs de frutas nos três estados e em todas as posições. Entre essas ocupações, a participação do emprego assalariado com carteira de trabalho assinada no total dos ocupados aumentou em média 9 pontos percentuais. Apesar do crescimento da formalidade das relações de trabalho, nos territórios da CS de frutas e da citricultura na Bahia, os assalariados com carteira não ultrapassam um terço das ocupações, pouco superior aos assalariados sem carteira de trabalho (29,1% e 26,2%, respectivamente).

Já o número de ocupados por conta própria também cresce nos territórios das CSs de frutas de São Paulo (31,7%), Minas Gerais (27,9%) e Bahia (20,3%). Com isso, reduzem muito pouco a sua posição nos mercados de trabalho desses territórios, mantendo a participação em torno de 20% no total dos ocupados. No território da fruticultura da Bahia, atingem em média 24%.

Essas trajetórias dos territórios das frutas mostram um movimento particular de um movimento mais amplo do mercado de trabalho no Brasil, que se reproduz pela coexistência estrutural de três diferentes *relações* e *modos* de trabalho, que vigoram no interior dos mercados regionais de trabalho. O trabalhador por conta própria, por exemplo, continua como pessoa que trabalha explorando o seu próprio empreendimento, sozinha ou com sócio, sem ter empregado e contando ou não com a ajuda de trabalhador não remunerado. Esse tipo de força de trabalho ainda se mantém forte nos territórios das frutas e de outras atividades rurais no país. Como nos territórios da fruticultura e citricultura da Bahia, ainda persistem na agricultura dessas regiões nichos de ocupados não remunerados e de trabalhadores na produção para o próprio consumo, atingindo em média 6,3% e 10,5% do total dos ocupados. Trata-se de um conjunto de pessoas que trabalham na construção de edificações, estradas privativas, poços e outras benfeitorias para o próprio uso da unidade domiciliar, característica dessas regiões.

Portanto, apesar da ampliação e dos avanços do assalariamento durante o período abrangido pela pesquisa, é plausível supor que a regulação da relação salarial local é precoce e incompleta além de flexível, parcial e limitada, principalmente quando são destacados os territórios das frutas, como também ocorre nos territórios do café e do cacau na Bahia.

## A dinâmica das organizações da sociedade civil

A mobilização dos atores na dinâmica social, para caracterizar a participação da sociedade civil, foi captada por meio dos dados secundários referentes aos números de organizações associativas presentes nos municípios que participam das estruturas de governança escolhidas pela pesquisa e foram obtidos por meio da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE) (2002, 2006, 2010, 2014). De maneira geral, os dados secundários indicam um crescimento das organizações associativas, indício do aumento

da participação nos municípios que participam das estruturas de governança estudadas durante o período abrangido pela pesquisa (2002 a 2014).

As organizações associativas de defesa dos direitos sociais, religiosas e sindicais apresentam os maiores números e abrangem mais municípios do que as outras categorias. Em comparação com os números das organizações associativas citadas logo antes, as organizações associativas políticas são poucas e abrangem menos municípios e, via de regra, se localizam nos maiores. Todavia, esse crescimento das organizações dos direitos sociais e dos sindicatos de trabalhadores na sociedade civil local e regional não se reflete na composição e na participação nas câmaras setoriais estudadas, quase sempre dominadas pela organização patronal mais forte do setor em aliança permanente com o governo estadual.

## O crescimento das organizações da sociedade civil

O número de organizações associativas nos dezessete municípios baianos que participavam da CS da citricultura passou de 109 (2002) para 172 (2014), crescimento de 57,80%, liderado pelas organizações associativas patronais com um crescimento de 160%, indo de cinco (2002) para treze (2014), com presença em sete municípios, seguidas pelas sindicais, que cresceram 100%, indo de catorze (2002) para 28 (2014), com presença em doze municípios, e pelas profissionais, que também cresceram 100% (de três, em 2002, para seis, em 2014), com presença em quatro municípios.

Em números absolutos, as organizações associativas religiosas lideravam (sessenta em 2014, 34,88% do total, com presença em dezesseis municípios), seguidas pelas de defesa dos direitos sociais (41 em 2014, 23,83% do total, com presença em onze municípios) e pelas sindicais (16,27% do total em 2014).

Nos 21 municípios baianos que participavam da CS da fruticultura, o número de organizações passou de 256 (2002) para 383 (2014), crescimento de 49,61%, puxado pelo aumento de 91,55% das organizações associativas religiosas, que passaram de 71 (2002) para 136 (2014), com presença em dezenove municípios, seguidas pelas sindicais, que passaram de 37 (2002) para sessenta (2014), aumento de 62,17%, com presença em vinte municípios, e pelas patronais, que apresentaram um crescimento de 46,16%, indo de treze (2002) para dezenove (2014), com presença em onze municípios.

Em números absolutos, a liderança é das organizações associativas religiosas (35,50% do total em 2014), seguidas pelas de defesa dos direitos sociais (119 em 2014, 31,07% do total, com presença em dezenove municípios) e pelas sindicais (15,66% do total em 2014).

Em Minas Gerais, o número de municípios que participavam da CS da fruticultura passou de 23 (2002) para 24 (2014) e o número das organizações associativas de 2.247 (2002) para 2.545 (2014), aumento de 13,26%, puxado pelo crescimento de 75,86% das organizações associativas culturais, que passaram de 29 (2006) para 51 (2014), com presença em oito municípios, seguidas pelas patronais, que cresceram 57,84%, passando de 83 (2002) para 131 (2014), com presença em nove municípios, e pelas políticas, com crescimento de 24%, passando de 25 (2002) para 31 (2014), com presença em quatro municípios (24 delas em Belo Horizonte, capital do estado).

Em números absolutos, a liderança era das organizações associativas de defesa dos direitos sociais (873 em 2014, 34,30% do total, com presença em dezenove municípios), seguidas pelas religiosas (673 em 2014, 26,44% do total, com presença em 23 municípios) e pelas sindicais (358 em 2014, 4,06% do total, com presença em 22 municípios).

Em São Paulo, o número de organizações associativas nos 33 municípios que participavam da CS da fruticultura passou de 1.201 (2002) para 1.470 (2014), aumento de 22,4%, puxado pelo crescimento de 208,34% das organizações associativas culturais, que passaram de doze (2002) para 37 (2014), com presença em doze municípios, seguidas pelas políticas, que cresceram 200%, de duas (2002) para seis (2014), com presença em quatro municípios, e pelas patronais, que passaram de 29 (2002) para 52 (2014), crescimento de 79,32%, com presença em vinte municípios.

Em número absolutos, as organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideravam (594 em 2014, 40,40% do total, com presença em 32 municípios), seguidas pelas religiosas (368 em 2014, 25,03% do total, com presença em 33 municípios) e pelas sindicais (148 em 2014, 10,68% do total, com presença em 23 municípios).

Os municípios baianos que participavam da Câmara Setorial do Cacau passaram de dezessete (2002) para vinte (2014) e o número de organizações associativas passou de 193 (2002) para 235 (2014), aumento de 21,76%, baseado no crescimento de 71,66% das organizações associativas religiosas, que passaram de sessenta (2002) para 103 (2014), com presença em dezesseis

municípios, seguidas pelas patronais, que passaram de oito (2002) para treze (2014), crescimento de 62,5%, com presença em seis municípios, e pelas de defesa de direitos sociais, que passaram de 47 (2002) para 52 (2014), crescimento de 10,63%, com presença em nove municípios.

Em números absolutos, as organizações associativas religiosas lideravam (43,82% do total em 2014), seguidas pelas de defesa dos direitos sociais (22,12% do total em 2014) e pelas sindicais (34 em 2014, 14,46% do total, com presença em sete municípios).

Em São Paulo, o número de organizações associativas nos 25 municípios que participavam da Câmara Setorial da Uva e do Vinho passou de 1.261 (2002) para 1.650 (2014), aumento de 30,85%, baseado no crescimento de 200% das organizações associativas culturais, que passaram de doze (2006) para 36 (2014), com presença em nove municípios, seguidas pelas patronais, que cresceram 62,17%, passando de 37 (2002) para sessenta (2014), com presença em treze municípios, e pelas religiosas, que cresceram 29,47%, de 353 (2002) para 457 (2014), com presença em 25 municípios. As organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideravam (661 em 2014, 40,06% do total, com presença em 24 municípios), seguidas pelas religiosas (27,69% do total em 2014) e pelas sindicais (164 em 2014, 9,93% do total, com presença em 164 municípios).

As organizações associativas de defesa dos direitos sociais apresentam os maiores números nos municípios que participam das CSs da fruticultura (MG, SP) e uva e vinho (SP). Por sua vez, as religiosas lideram nos municípios que participam das CSs da citricultura (BA), da fruticultura (BA) e do cacau (BA).

## A estrutura das despesas municipais

Com relação aos gastos públicos municipais, repetindo o padrão de gastos dos territórios dos comitês de bacias, os gastos sociais nos territórios das câmaras setoriais predominam em todas as prefeituras, seguidos dos gastos políticos e, por último, dos gastos econômicos. Nos territórios das câmaras setoriais da BA e MG, os gastos econômicos das prefeituras municipais predominam nas funções agricultura, transporte e gestão ambiental. Nos territórios das câmaras setoriais de SP essa ordem é diferente: agricultura,

transportes e comércio e serviço. Em SP os empresários do ramo de transportes têm maior poder político local.

## A renovação dos partidos na administração pública municipal

Com relação aos partidos políticos que governam as prefeituras municipais dos territórios das câmaras setoriais registram-se distintas trajetórias: nos municípios das câmaras setoriais do estado de São Paulo, o PSDB é o partido com o maior número de prefeituras (mais de vinte anos no governo), seguido do PMDB em segundo lugar; nos municípios das CSs de Minas Gerais, o PT é o partido com maior número de prefeituras; em seguida vêm o PSDB e o PMDB. Esses dois partidos rivalizam com o PT na política local. Nos municípios das câmaras setoriais da Bahia, dois movimentos importantes (efeito governador) foram registrados: em primeiro lugar, a forte presença do PFL entre 2001-2004 e 2005-2008 – nos dois últimos períodos esse partido reduz significativamente a sua força política nos municípios desse comitê; em segundo, em movimento inverso, o PT cresce sua participação nos governos dos municípios nos dois últimos períodos da série. O PCdoB, tradicional parceiro do PT, também assumiu dois mandatos no período da pesquisa. Observa-se também uma pulverização de partidos políticos no comando dos municípios, o que se pode atribuir a uma estratégia dos partidos hegemônicos para acomodar interesses políticos de oligarquias locais, criando novas siglas partidárias.

## Estrutura e dinâmica dos territórios das CSs de frutas

Para a análise do ambiente produtivo do setor, foram utilizados dados secundários de quantidade de estabelecimentos e de emprego, por porte da propriedade e da empresa, de uma parte representativa da cadeia produtiva agroindustrial, como do cultivo de frutas, da preservação e produção de conservas de frutas, da produção de sucos de frutas e de legumes do Relação Anual de Informações Social (Rais).

## Estrutura e crescimento dos estabelecimentos formalizados

Nos três estados analisados, a cadeia produtiva do setor de frutas caracteriza-se pelo predomínio de estabelecimentos de porte micro (até dezenove pessoas empregadas). Em 2014, eles representavam 85,3% do total de estabelecimentos em Minas Gerais, 90,9% na Bahia e 95,7% em São Paulo. Quanto aos estabelecimentos de pequeno porte, eles são mais representativos na fruticultura de Minas Gerais (11,6%) e da Bahia (7,5%) (Tabela 7.5).

Tabela 7.5 – Distribuição dos estabelecimentos por porte na produção de frutas (%) (2014)

| | Micro | Pequena | Média | Grande | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Câmara Setorial das Frutas (SP) | 95,7 | 3,8 | 0,4 | 0,1 | 100,0 |
| Câmara Setorial da Fruticultura (MG) | 85,3 | 11,6 | 3,1 | – | 100,0 |
| Câmara Setorial da Fruticultura (BA) | 90,9 | 7,5 | 1,1 | 0,4 | 100,0 |
| Câmara Setorial da Uva e Vinho (SP) | 96,4 | 3,1 | 0,6 | – | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

Seguindo a mesma dinâmica do crescimento da produção, esse quadro da estrutura produtiva apresentado em 2014, quando comparado com o ano de 2002, demonstra que também cresceu o número de abastecimentos formalizados e de empregados assalariados com carteira de trabalho assinada no cultivo, na produção de conservas, frutas e de sucos de frutas. Nesses segmentos, o número de estabelecimentos cresceu 206,7% nos territórios da CS de frutas em Minas Gerais e 144,9% nos territórios da CS de frutas na Bahia.

Apesar desse crescimento dos estabelecimentos no período, não houve mudança na estrutura produtiva interna do setor, quando considerada a posição da distribuição dos estabelecimentos por porte em pontos percentuais (pp), apresentada em 2014 (Tabela 7.6). Tomando como base 2002, a principal mudança ocorreu no crescimento da participação dos microestabelecimentos na produção de frutas no estado da Bahia (4,5pp) e na queda da participação deles no estado de Minas Gerais (-3,9pp).

Tabela 7.6 – Crescimento dos estabelecimentos por porte na produção de frutas: pontos percentuais (pp) e variação percentual (%) (2002-2014)

| Câmaras setoriais de frutas (SP, MG, BA) | Micro | Pequena | Média | Grande | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Câmara Setorial das Frutas (SP) | 0,6pp | -0,4pp | -0,2pp | 0,1pp | 48,5% |
| Câmara Setorial da Fruticultura (MG) | -3,9pp | 2,2pp | 1,7pp | – | 206,7% |
| Câmara Setorial da Fruticultura (BA) | 4,5pp | -2,8pp | -1,6pp | -0,1pp | 144,9% |
| Câmara Setorial da Uva e Vinho (SP) | -1,0pp | 1,1pp | -0,1pp | – | 18,8% |

Fonte: Rais (2014)

## Estrutura e crescimento do emprego assalariado formalizado

Embora apresente uma estrutura do emprego diferente da quantidade dos estabelecimentos, nos três estados analisados, a cadeia produtiva do setor de frutas também se caracteriza pela maioria do emprego nos estabelecimentos de porte micro (até dezenove pessoas empregadas) somados aos de pequeno porte (de vinte a 99 empregados). Em 2014, eles representavam 54% do total de empregados na Bahia, 57,4% em Minas Gerais e 77,5% em São Paulo. Quanto aos estabelecimentos de médio porte, o emprego é mais representativo na fruticultura de Minas Gerais (42,5%) e da Bahia (25,2%). Nos grandes estabelecimentos, destacam-se os empregados na Bahia (20,8%) (Tabela 7.7)

Tabela 7.7 – Distribuição dos empregados por porte do estabelecimento nos municípios produtores de frutas (%) (2014)

| Câmaras setoriais de frutas (SP, MG, BA) | Micro | Pequena | Média | Grande | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Câmara Setorial das Frutas (SP) | 55,7 | 21,8 | 9,8 | 12,7 | 100,0 |
| Câmara Setorial da Fruticultura (MG) | 26,9 | 30,5 | 42,5 | – | 100,0 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Câmara Setorial da Fruticultura (BA) | 26,4 | 27,6 | 25,2 | 20,8 | 100,0 |
| Câmara Setorial da Uva e Vinho (SP) | 50,5 | 23,3 | 26,2 | – | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

Diferente da estabilidade na estrutura dos estabelecimentos na produção de frutas, a estrutura do emprego mudou significativamente naqueles de porte micro e de pequeno porte. Em 2014, tomando como base 2002, eles perdem posição em Minas Gerais (-25,3pp) e crescem nos estabelecimentos de médio porte (28,5pp). Também crescem nos estabelecimentos de grande porte na Bahia e em São Paulo (12,7pp) (Tabela 7.8).

Tabela 7.8 – Crescimento dos empregados em pontos percentuais e variação no período em municípios produtores de frutas (2002-2014)

| Câmaras setoriais de frutas (SP, MG, BA) | Micro | Pequena | Média | Grande | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Câmara Setorial das Frutas (SP) | -3,3 | -2,0 | -7,3 | 12,7 | 17,2 |
| Câmara Setorial da Fruticultura (MG) | -3,2 | - 25,3 | 28,5 | – | 265,9 |
| Câmara Setorial da Fruticultura (BA) | 2,7 | -4,0 | -0,7 | 2,1 | 95,4 |
| Câmara Setorial da Uva e Vinho (SP) | -5,7 | 5,9 | -0,2 | – | 21,4 |

Fonte: Rais (2014)

Embora esses dados revelem que cresceu a classe trabalhadora assalariada nos territórios da produção de frutas no país, como veremos a seguir, isso não acontece com relação a sua representação sindical na composição das câmaras setoriais.

## A composição social das câmaras setoriais de frutas

No estado de São Paulo, a Câmara Setorial de Frutas foi criada em 1997 e, até 2017, realizou 52 reuniões. O auge de reuniões ocorreu em 1998 e 2009, totalizando seis reuniões por ano. No estado de Minas Gerais, a Câmara de Fruticultura foi criada em 2005 e, até 2017, realizou 22 reuniões. O auge da mobilização se deu em 2006, com seis reuniões realizadas. A média atingida é de duas reuniões por ano.

Na Bahia, apesar de criada em 2010, não há atas nem registros oficiais de reuniões da CS de fruticultura, como das demais câmaras setoriais do estado. Elas existem para a Seagri, mas na prática não funcionam. No seu lugar, parece que o Governo do Estado optou, a partir de 2007, com base no que vinha sendo introduzido pelo Governo Federal desde 2003, por uma nova delimitação do seu espaço geográfico para a política estadual, definida como territórios de identidade (Dias, 2016). Portanto, a análise da CS de fruticultura da Bahia foi realizada com base no documento de fundação das câmaras setoriais na Bahia, assinado pelas organizações patronais e alguns sindicatos de trabalhadores.

## A participação do Estado e a intervenção do setor público

Como pode ser visto no Quadro 7.2, é significativa a presença do Estado na composição sociopolítica das câmaras de frutas, com destaque para o estado de São Paulo e Minas Gerais.

Os quatro institutos de pesquisas do estado de São Paulo predominam nas reuniões das CSs de frutas nos estados de São Paulo (quatro: IAC, IEA, Ibraf, Ital), enquanto têm participação reduzida nos estados de Minas Gerais (IMA) e da Bahia (Ibraf). A Embrapa é a única organização nacional presente nas três CSs de frutas, além das empresas públicas do estado de Minas Gerais (Emater/MG, Epamig) e da Bahia (Ebda). A presença das universidades públicas nas CSs de frutas é marcante no estado de São Paulo (USP, Unesp) e de Minas Gerais (UFV, UFU, UFL), oposta à ausência das universidades da Bahia.

Quadro 7.2 – Ambiente organizacional e institucional

| Câmara setorial de frutas (setor público) | | |
|---|---|---|
| **São Paulo** | **Minas Gerais** | **Bahia** |
| - SAA – Secretaria de Agricultura e Abastecimento | - Seapa | - Seagri |
| - Apta | - Sectes | - Secti |
| - Cati (EDR Jales) | - Cepa | - SICM |
| - IAC | - IMA | - Adab |
| - IB – Instituto Biológico | - Emater/MG | - Ibraf |
| - IEA | - Epamig | - Instituto da Fruta |
| - Ital | - Embrapa | - Ebda |
| - Ibraf | - SFA-MG | - Embrapa |
| -Embrapa | - Mapa | - BB |
| - PM de Ibiúna | - UFV | - BNB |
| - PM de Jundiaí | - UFU | |
| - PM de Mogi Guaçu | - UFL | |
| - USP/Esalq/Campus Piracicaba; | | |
| - Unesp/Campus Bauru; | | |
| - Unesp/Campus Botucatu; | | |
| - Unesp/Campus Jaboticabal; | | |
| - Unesp/Campus Rio Claro; | | |
| - Cetea (Campinas) | | |

Fontes: SAA-SP, Seapla-MG e Seagri-BA (2018)

No estado de São Paulo, essa presença marcante do Estado na CS de frutas geralmente atende às exigências de assistência técnica para o produtor rural, embora às vezes seja recebida como excesso chapa-branca nas reuniões da CS. No estado da Bahia, a ausência dessa assistência técnica contribuiu para o esvaziamento e a descrença de quase todas as câmaras setoriais no estado.

## As organizações patronais e o setor privado

A presença do setor patronal na CS de frutas é densa, complexa e heterogênea, sobretudo no estado de São Paulo. Como apresentado no Quadro 7.3,

nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, a associação de produtores é a principal forma de organização do setor nas câmaras setoriais de frutas (dezessete: dez em São Paulo), seguida do sindicato patronal (dez: oito em SP), pouco à frente da cooperativa de produtores (sete: três na Bahia e duas em São Paulo). A federação como forma de organização é minoritária nas frutas, mais ainda que na CS de café.

Quadro 7.3 – Ambiente organizacional e institucional

| **Câmara setorial de frutas (organizações patronais do setor privado)** | | |
|---|---|---|
| **São Paulo** | **Minas Gerais** | **Bahia** |
| - SRB | - FAEMG | - Faeb |
| - Faesp | - Abanorte | - Aiba |
| - Fiesp | - Abal | - Apromol |
| - Andav | - Associação de Produtores de Morango do Capão da Cerca e Fagundes | - Asbacoco |
| - Andef | - Acceasa | - Oceb |
| - ABH | - Amis | - Coofrulapa |
| - Goiabras | - OCEMG | - Coopaita |
| - Abavar | - Sindicato Rural de Barbacena | - Sebrae |
| - Associação dos Produtores de Morango de Atibaia | - FIEMG, Sindicato das Indústrias de Vinhos | - Brasfrut |
| - Avit | - Senar-MG | |
| - Abpo | - Sebrae-MG | |
| - Abras | - Ebba | |
| - Apas | | |
| - Cooperativa Agrícola Mista de Produtores da Região de Jales | | |
| - Cooperativa Agroindustrial de Holambra | | |
| - Sindicato Rural de Indaiatuba, Juquiá, Mogi das Cruzes, Paranapanema, Sorocaba | | |
| - Sindag | | |
| - Sincaesp | | |
| - Sebrae | | |
| - Ceagesp/São Paulo | | |
| - Ceasa/Campinas | | |

Fontes: SAA-SP, SEAPLA-MG e Seagri-BA (2018). Pesquisa direta

## As organizações laborais e da sociedade civil não patronal

As associações e sindicatos de trabalhadores representam o elo mais fraco no ambiente organizacional e institucional da composição das CSs de frutas, nos três estados. A Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetag) é a única organização que representa os trabalhadores nas câmaras dos estados de Minas Gerais e Bahia, mas não no estado de São Paulo, onde não há nenhuma representação desse segmento social. Na ausência dos sindicatos laborais nas zonas rurais, começam a aparecer as cooperativas da agricultura familiar e da economia solidária, que aos poucos vão se apresentando como alternativa de organização para os trabalhadores rurais autônomos, na sua maioria. É o que parece acontecer nos estados de Minas Gerais e da Bahia, em oposição à situação de São Paulo (Quadro 7.4).

Quadro 7.4 – Ambiente organizacional e institucional

| **Câmara setorial de frutas (organizações laborais da sociedade civil)** | | |
|---|---|---|
| **São Paulo** | **Minas Gerais** | **Bahia** |
| | - Fetag-MG<br>- Crefruta<br>- CPH Uberlândia | - Fetag-BA<br>- Unicafes |

Fontes: SAA-SP, SEAPLA-MG e Seagri-BA (2018), pesquisa direta

Embora o período 2002-2014 tenha registrado um crescimento massivo das igrejas e organizações civis nos territórios da produção de frutas, como em outras localidades, surpreende a ausência dessas organizações na composição e reuniões das câmaras setoriais. Como os sindicatos de trabalhadores também não participam, apesar do crescimento de número de empregados assalariados com carteira de trabalho assinada, reforçam-se os laços do Estado com os produtores empregadores e os setores patronais mais influentes.

Com base nesses resultados processuais do ambiente organizacional e institucional das câmaras setoriais de frutas, é possível concluir afirmando tratar-se de uma *governança territorial pública-bipartite ou estatal-privada*, isto é, quando o Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias regionais e territoriais com as organizações patronais do setor privado, voltada para o mercado de bens e serviços. A CS de frutas do estado de São Paulo é o exemplo mais evidente desse formato.

Nos casos das CSs de frutas dos estados de Minas Gerais e da Bahia, apesar de a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetag) constar

formalmente na composição das CSs, a organização tem pouca ou quase nenhuma influência nas decisões tomadas e raramente participa das reuniões. Portanto, a presença apenas formal de representação de organizações laborais e da sociedade civil não patronal nas CSs de Minas Gerais e na Bahia não configura uma *governança pública-tripartite*, isto é, quando as instituições públicas, juntas com as organizações privadas e da sociedade civil, impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais. Os comitês de bacias hidrográficas são o exemplo mais evidente desse formato.

## Conclusões

No que diz respeito aos municípios que participam das câmaras setoriais abordadas neste capítulo, os dados secundários coletados indicam desigualdade econômica entre os territórios produtivos, quer o critério seja o PIB ou o PIB *per capita*. Também vale destacar que o valor adicionado pela administração pública é maior no conjunto de municípios baianos, seguidos pelos mineiros e paulistas, indício da dependência do setor público, da pequena diversidade produtiva e do pequeno dinamismo das economias baiana e mineira quando comparadas à paulista.

Tais achados de pesquisa representam entraves ao desenvolvimento regional, dificultando a participação dos atores que atuam nos municípios mais pobres por falta, por exemplo, de capacidade econômica e de pessoal qualificado e pondo em vantagem os atores econômica e politicamente mais poderosos, o que pode prejudicar a cooperação.

Os dados secundários sobre a dinâmica social indicam que as organizações associativas de defesa dos direitos sociais, religiosas e sindicais apresentam os maiores números e abrangem mais municípios do que as outras categorias. Em comparação com os números das organizações associativas citadas logo antes, as organizações associativas políticas são poucas e abrangem menos municípios. Porém, vale reforçar que o crescimento das organizações associativas não se reflete na participação nas câmaras setoriais, fortemente influenciadas pelas organizações patronais e estatais.

Com relação às próprias câmaras setoriais da agricultura e da agroindústria, todas elas foram criadas no Brasil para promover a coordenação

corporativa das demandas de pequenos e médios produtores e empresários da agricultura. Entretanto, o funcionamento das CSs é distinto entre os estados e mesmo entre os mesmos setores, como nas CSs de frutas. Todas elas dependem do nível de organização do setor e da intervenção favorável do governo e da administração pública. Nesse caso, as prefeituras municipais têm desempenhado um papel bem modesto, aquém das exigências dos novos processos de desenvolvimento regional e territorial.

Como a maior parte da organização da produção de frutas se baseia no cultivo e na transformação de produtos agrícolas específicos, a representação da CS depende muito do nível de organização e mobilidade desses produtores e empresários. Como a participação dos sindicatos de trabalhadores assalariados na agricultura nas CSs de frutas é quase nula, a regularidade e a representatividade das reuniões dependem da organização patronal e de produtores autônomos, em uma configuração de *governança territorial bipartite ou estatal-privada*. A participação dos atores nas reuniões oscila muito, dependendo da importância do tema e da localização do município do local da reunião, quase sempre nas capitais dos estados. As CSs de frutas têm uma atuação razoável nos estados de São Paulo e Minas Gerais, mas são inoperantes na Bahia, onde não se tem registro de nenhuma reunião realizada desde 2010.

A prática da relação direta entre empresários e governos ainda não foi abolida. Por um lado, apesar da descentralização política, os grandes empresários ainda recorrem aos dirigentes públicos para defenderem seus interesses, na prática não reconhecendo as câmaras como esferas de negociação coletiva. Por outro lado, os agentes de menor poder econômico, sobretudo na agroindústria, não têm consciência do papel nas câmaras e estão pouco preparados para entrar no processo de negociação e defender seus interesses.

# 8
# Territórios e governanças nas câmaras setoriais de frutas, uva e vinho no estado de São Paulo

*Adriana Renata Verdi*
*Elson Luciano Silva Pires*

## Introdução

A governança setorial, analisada neste capítulo pela dinâmica da Câmara Setorial de Uva e Vinho do estado de São Paulo, supõe um pacto entre os diversos agentes envolvidos, públicos e privados, individuais e coletivos, voltados à composição do quadro institucional do setor. Nessa perspectiva, os pactos estabelecidos visam estabelecer os parâmetros do setor vitivinícola no estado, como financiamento público, impostos, compras públicas, inovação pública, assistência técnica pública, formação e qualificação da mão de obra, zoneamento e cadastro vitivinícola.

Como espaços de governança setorial e territorial, as câmaras setoriais de frutas, uva e vinho fazem emergir cooperações e competições entre os diversos atores e aglomerações produtivas representadas, fato que geralmente revela o aspecto positivo das proximidades geográficas (Pecqueur; Zimmermann, 2005). Nos casos analisados, observa-se que a concorrência atua como fator responsável pela governança territorial no interior da câmara setorial.

No estado de São Paulo, essas câmaras setoriais passaram a ter como objetivo principal apoiar a concepção, a formulação e a execução de políticas públicas voltadas ao fortalecimento e ao aumento da competitividade das cadeias produtivas relacionadas aos agronegócios paulistas. Portanto, é fundamental analisar a câmara setorial como arranjo institucional, com base

territorial estabelecida, capaz de definir posições dos agentes econômicos e atores sociais com o Estado, a fim de reduzir a incerteza própria dos comportamentos estratégicos e convergir os antagonismos próprios dos diversos interesses. Nessa perspectiva, a representatividade dos diferentes elos da cadeia de produção e das respectivas bases territoriais é fundamental para a legitimidade dessa modalidade de governança como arranjo institucional de apoio à concepção, formulação e execução de políticas públicas.

Ao considerar que o conceito de cadeia produtiva embasa a constituição das câmaras de acordo com o decreto da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, as análises das listas de participantes das reuniões da câmara expõem a característica assimétrica da representatividade dos agentes envolvidos com a respectiva cadeia de produção. Além disso, as entrevistas com as lideranças exigiram a elaboração de roteiros específicos para levantamento de informações junto aos diversos agentes das modalidades de governança setorial e territorial: o primeiro foi voltado às entrevistas com representantes de secretarias de planejamento e desenvolvimento das prefeituras municipais e câmaras setoriais; o segundo foi direcionado às entrevistas com lideranças empresariais, cooperativas, associações e sindicatos patronais; o terceiro norteou as entrevistas com representantes de sindicatos de trabalhadores e/ou associações de produtores autônomos.

Para tratar dos processos que abrangem a institucionalidade da coordenação da cadeia produtiva do setor frutífero e de vitivinicultura, este capítulo visa aprofundar a compreensão sobre o processo de construção dos territórios das frutas e do vinho, as relações de poder entre os atores no interior das câmaras e as influências delas no desenvolvimento da política pública territorializada. O objetivo é analisar os processos de governança setorial e territorial das câmaras de frutas, uva e vinho do estado de São Paulo, de forma a avaliar a influência deles para a construção de projetos coletivos, resolução de conflitos e construção dos recursos necessários à competitividade e ao desenvolvimento setorial e territorial.

Além desta introdução, o capítulo está organizado em três seções. A primeira analisa as características da organização da produção e da coordenação das governanças nos territórios das frutas. A segunda analisa essas características organizacionais e institucionais nos territórios da vitivinicultura. A terceira avalia as desvantagens e potencialidades das políticas públicas e

medidas de apoio ao desenvolvimento da governança nos territórios da fruticultura. Por último, as conclusões.

## As características e dinâmicas da organização da produção

### As características regionais da produção

A fruticultura tem significativa importância socioeconômica para o desenvolvimento territorial, diferenciando-se das outras atividades agrícolas por ser grande geradora de emprego e renda e por absorver grande quantidade de mão de obra por área utilizada. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Fruticultura (Ibraf), a fruticultura oferece de dois a cinco postos de trabalho na cadeia produtiva por hectare cultivado e, para cada U$10 mil investidos, são gerados três empregos diretos e dois indiretos. Com a possibilidade de modernização da capacidade empresarial dos produtores, estima-se um aumento da tendência de utilizar mão de obra contratada, parte com emprego fixo durante o ano todo e parte arregimentada em determinados períodos do ano, principalmente para realização das operações de raleio e de colheita (SAA, 2018, p.9).

Nesse ambiente socioeconômico complexo, a disponibilidade de mão de obra, que poderia ser uma vantagem competitiva na fruticultura brasileira, acaba configurando-se em geral como desvantagem em função de sua baixa qualificação e da competição com o setor de serviços e das indústrias. Somam-se a essa cesta de problemas os impactos negativos da nova legislação trabalhista, concebida para a realidade urbana, mas que foi estendida para o setor agropecuário sem considerar aspectos importantes do setor agrícola. Como resultado, a despeito de existir grande número de casas desocupadas nas propriedades, os fruticultores passaram a preferir contratar trabalhadores nas cidades e nas vilas próximas à propriedade. Em contraposição, a capacidade empresarial dos fruticultores, extremamente heterogênea, é baixa para lidar com os desafios da inovação tecnológica, para adotar técnicas gerenciais modernas de produção, comercialização e financiamento. Daí a importância da assistência técnica do Estado para os pequenos produtores (ibidem, p.9).

O estado de São Paulo é o segundo maior produtor de frutas do Brasil. Sua diversidade edafoclimática permite um enorme potencial para a produção tanto de frutas de clima temperado quanto de clima tropical (ibidem, p.7). Em 2014, segundo o IBGE, o estado de São Paulo concentrou 11% da produção nacional de frutas em todo o país. A produção de frutas no estado está fragmentada em diversas regiões, com diferentes épocas de colheita.

De acordo com a Tabela 8.1, em 2014, os vinte municípios que mais produziam frutas no estado de São Paulo concentravam juntos 63,2% da produção do estado. Deles, apenas três participavam das reuniões da câmara setorial, concentrando juntos apenas 7,8% do total da produção do estado.

Tabela 8.1– Quantidade de frutas produzidas em São Paulo – lavoura permanente (2002-2014)

| **Unidade territorial** | **Quantidade produzida (ton.)** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **2002** | **2006** | **2010** | **2014** | **(%)** |
| Cajati (SP) | 101.598 | 119.860 | 113.410 | 126.157 | 7,8 |
| Sete Barras (SP) | 121.596 | 99.024 | 120.112 | 100.012 | 6,2 |
| Miracatu (SP) | 89.839 | 110.544 | 158.470 | 95.014 | 5,9 |
| Itariri (SP) | 74.060 | 80.997 | 64.146 | 75.300 | 4,7 |
| Jacupiranga (SP) | 55.296 | 59.550 | 78.390 | 75.236 | 4,7 |
| Eldorado (SP) | 99.785 | 83.613 | 75.105 | 68.460 | 4,3 |
| **Registro (SP)** | **132.883** | **108.126** | **70.552** | **62.214** | 3,9 |
| Taquaritinga (SP) | 35.466 | 36.434 | 49.806 | 51.394 | 3,2 |
| Juquiá (SP) | 73.719 | 86.918 | 50.560 | 50.348 | 3,1 |
| Monte Alto (SP) | 45.876 | 46.424 | 45.310 | 49.320 | 3,1 |
| **Mogi das Cruzes (SP)** | **38.353** | **38.353** | **38.355** | **38.243** | 2,4 |
| Pedro de Toledo (SP) | 41.317 | 60.660 | 54.015 | 36.060 | 2,2 |
| Itanhaém (SP) | 37.779 | 49.990 | 48.144 | 36.000 | 2,2 |
| Iguape (SP) | 43.863 | 41.320 | 29.651 | 27.914 | 1,7 |
| Itápolis (SP) | 5.772 | 5.820 | 4.650 | 26.105 | 1,6 |
| **Valinhos (SP)** | **16.248** | **17.181** | **22.174** | **23.814** | 1,5 |
| Peruíbe (SP) | 30.016 | 33.133 | 30.383 | 20.088 | 1,2 |
| Cândido Rodrigues (SP) | 10.796 | 14.535 | 21.000 | 19.750 | 1,2 |
| Pariquera-Açu (SP) | 17.739 | 8.695 | 19.085 | 18.955 | 1,2 |
| São Bento do Sapucaí (SP) | 9.600 | 14.400 | 18.000 | 17.000 | 1,1 |

| Unidade territorial | Quantidade produzida (ton.) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2002 | 2006 | 2010 | 2014 | (%) |
| Paranapanema (SP) | 20.696 | 16.375 | 24.821 | 13.243 | 0,8 |
| Jundiaí (SP) | 10.576 | 9.511 | 4.959 | 7.101 | 0,4 |
| Atibaia (SP) | 5.855 | 5.682 | 5.797 | 4.472 | 0,3 |
| Piedade (SP) | 3.760 | 3.857 | 3.588 | 3.832 | 0,2 |
| Louveira (SP) | 4.913 | 5.383 | 2.504 | 2.593 | 0,2 |
| Ibiúna (SP) | 2.735 | 2.724 | 208 | 2.571 | 0,2 |
| Jarinu (SP) | 1.700 | 1.424 | 1.600 | 1.600 | 0,1 |
| Tietê (SP) | 567 | 615 | 900 | 900 | 0,1 |
| Indaiatuba (SP) | – | – | 1.437 | 865 | 0,1 |
| São Roque (SP) | – | 300 | 118 | 555 | 0,0 |
| Cordeirópolis (SP) | 99 | 329 | 382 | 360 | 0,0 |
| Sorocaba (SP) | – | – | 211 | 309 | 0,0 |
| Subtotal | 1.132.502 | 1.161.777 | 1.157.843 | 1.055.785 | 65,6 |
| Total São Paulo | 1.702.657 | 1.661.430 | 1.758.592 | 1.610.260 | 100,0 |

Fonte: IBGE (2014)

Somando com os municípios que participam da câmara, mas que não fazem parte dos vinte principais produtores, ao todo são quinze municípios produtores que participam das reuniões da câmara setorial.

## Quantidade de estabelecimentos e emprego por porte

### Estabelecimentos

Com exceção da citricultura, parte importante da fruticultura paulista está alicerçada na produção em pequenas propriedades, notadamente familiares, com elevado grau de utilização de mão de obra sem registro em carteira, autônoma e informal. Portanto, a fruticultura, para todos os estados, tem grande importância socioeconômica, pois permite quase sempre uma melhoria do nível de renda do produtor e da região onde está instalada.

De 2002 a 2014, a quantidade de estabelecimentos no cultivo e fabricação de conservas e sucos de fruta passou de 785 para 1.166. Desses estabelecimentos, 95,7% são de micropropriedades rurais. Apenas em Monte Alto

registra-se a localização de uma grande empresa. Entre os dez principais municípios que mais produzem no estado, apenas os municípios de Registro, Juquiá e Valinhos participam das reuniões da Câmara Setorial de Frutas (Tabela 8.2).

Tabela 8.2 – Estabelecimentos por porte no cultivo de frutas e fabricação de conservas e sucos no estado de São Paulo (2014)

| Municípios | Micro | Pequenas | Médias | Grandes | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Sete Barras | 142 | 4 | 0 | 0 | 146 |
| Registro | 120 | 3 | 0 | 0 | 123 |
| Eldorado | 108 | 4 | 0 | 0 | 112 |
| Juquiá | 85 | 2 | 0 | 0 | 87 |
| Itariri | 86 | 0 | 0 | 0 | 86 |
| Monte Alto | 75 | 1 | 0 | 1 | 77 |
| Jacupiranga | 71 | 5 | 0 | 0 | 76 |
| Miracatu | 74 | 1 | 0 | 0 | 75 |
| Valinhos | 60 | 0 | 1 | 0 | 61 |
| Cajati | 51 | 4 | 1 | 0 | 56 |
| Taquaritinga | 42 | 2 | 1 | 0 | 45 |
| Pariquera-Acu | 32 | 3 | 0 | 0 | 35 |
| Mogi das Cruzes | 18 | 1 | 0 | 0 | 19 |
| Paranapanema | 15 | 4 | 0 | 0 | 19 |
| Cândido Rodrigues | 17 | 1 | 0 | 0 | 18 |
| Itanhaém | 16 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| ***Jundiaí*** | 12 | 2 | 1 | 0 | 15 |
| Itápolis | 10 | 1 | 1 | 0 | 12 |
| Atibaia | 11 | 0 | 0 | 0 | 11 |
| Indaiatuba | 10 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| Pedro de Toledo | 10 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| Iguape | 8 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| Peruíbe | 7 | 1 | 0 | 0 | 8 |
| Piedade | 8 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| São Bento do Sapucaí | 7 | 1 | 0 | 0 | 8 |
| Jarinu | 5 | 1 | 0 | 0 | 6 |
| Louveira | 4 | 1 | 0 | 0 | 5 |

| Municípios | Micro | Pequenas | Médias | Grandes | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| ***São Roque*** | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Ibiuna | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Tiete | 2 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| Cordeirópolis | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Sorocaba | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Suzano | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| **Total** | 1116 | 44 | 5 | 1 | 1166 |

Fonte: Rais (2014)
Nota: vinte municípios maiores produtores e aqueles que participam da CS de frutas

Com relação aos estabelecimentos específicos na produção de uva, como pode ser observado na Tabela 8.3, de um total de 342 estabelecimentos/propriedades rurais, apenas cinco são de pequeno porte: 98,5% dos estabelecimentos são de micropropriedades rurais. Entre os vinte principais municípios com maior concentração de estabelecimentos na produção de uva, apenas oito deles participam das reuniões da Câmara de Uva e Vinho. Entre os dez primeiros colocados, estão presentes São Miguel Arcanjo, Juquiá, Indaiatuba e Itupeva. No segundo grupo marcam presença Campinas, São Roque, Vinhedo e Valinhos. Além desses vinte maiores produtores, também participam dessa CS organizações dos municípios de Ibiúna, Leme e Mogi das Cruzes, que não produzem nem uva nem vinho.

Tabela 8.3 – Estabelecimentos por porte na produção de uva no estado de São Paulo (2014)

| Municípios | Micro | Pequenas | Médias | Grandes | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| *São Miguel Arcanjo* | 59 | 0 | 0 | 0 | 59 |
| Pilar do Sul | 41 | 2 | 0 | 0 | 43 |
| *Jundiaí* | 38 | 0 | 0 | 0 | 38 |
| *Indaiatuba* | 31 | 0 | 0 | 0 | 31 |
| *Louveira* | 24 | 0 | 0 | 0 | 24 |
| Porto Feliz | 22 | 0 | 0 | 0 | 22 |
| Tupi Paulista | 21 | 0 | 0 | 0 | 21 |
| *Itupeva* | 16 | 2 | 0 | 0 | 18 |
| Urânia | 12 | 0 | 0 | 0 | 12 |
| Itatiba | 10 | 1 | 0 | 0 | 11 |

| Municípios | Micro | Pequenas | Médias | Grandes | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Jales | 10 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| Jarinu | 10 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| Capão Bonito | 7 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| *Campinas* | 6 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| *São Roque* | 6 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| Palmeira D'Oeste | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Salto de Pirapora | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| *Vinhedo* | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Atibaia | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| *Valinhos* | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| *Ibiúna* | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| *Leme* | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| *Mogi das Cruzes* | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Total** | **337** | **5** | **0** | **0** | **342** |

Fonte: Rais (2014)
Nota: vinte municípios maiores produtores; destacados em itálico estão os que *participam* da CS de frutas

Diferentemente da produção de uva, apenas cinco municípios no estado de São Paulo possuem fabricantes formalizados na produção de vinho, conforme Tabela 8.4 a seguir. Ao todo são dezoito estabelecimentos em todo o estado, com dez deles localizados em São Roque. Os municípios de Jundiaí, Campinas, Itatiba e Itupeva concentram os outros oito estabelecimentos fabricantes de vinho.

Tabela 8.4 – Estabelecimentos por porte na fabricação de vinho no estado de São Paulo (2014)

| Municípios | Micro | Pequenas | Médias | Grandes | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| São Roque | 7 | 3 | 0 | 0 | 10 |
| Jundiaí | 2 | 0 | 2 | 0 | 4 |
| Campinas | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| Itatiba | 0 | 1 |  | 0 | 1 |
| Itupeva | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| **Total** | **10** | **6** | **2** | **0** | **18** |

Fonte: Rais (2014)

Tabela 8.5 – Principais municípios empregadores por fruta no estado de São Paulo (2015)

| Banana | | Cítricos | | Uva | | Manga e pêssego | | Outras | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Município** | **Emp.** | **Município** | **Emp.** | **Município** | **Emp.** | **Município** | **Emp.** | **Município** | **Emp.** |
| Cajati | 624 | Mogi Mirim | 183 | Pilar do Sul | 173 | Paranapa-nema (P) | 164 | Vista Alegre do Alto | 344 |
| Jacupiranga | 615 | Paranapuã | 90 | São Miguel Arcanjo | 171 | Monte Alto (M) | 78 | Bofete | 231 |
| Eldorado | 694 | Artur Nogueira | 84 | Jundiaí | 106 | Tanabi (M) | 51 | Valinhos | 208 |
| Sete Barras | 588 | São Miguel Arcanjo | 77 | Itupeva | 97 | Vista Alegre do Alto (M) | 42 | Paranapua | 197 |
| Registro | 442 | Fernando Prestes | 72 | Indaiatuba | 70 | Guapiara (P) | 41 | Ouroeste | 144 |
| Juquiá | 296 | Itajobi | 62 | Itatiba | 60 | Capão Bonito (P) | 40 | Campinas | 107 |
| Miracatu | 269 | Pindorama | 52 | Louveira | 58 | Atibaia (P) | 30 | Bauru | 83 |
| Itariri | 246 | Itápolis | 49 | Itapetininga | 53 | Jarinu (P) | 25 | Itatinga | 79 |
| Pariquera--Açu | 191 | Taquaritinga | 45 | Porto Feliz | 34 | Taquaritinga (M) | 20 | Piraju | 74 |
| Avaré | 97 | Três Fronteiras | 44 | Tupi Paulista | 33 | Tabapuã (M) | 17 | Pilar do Sul | 73 |
| **Subtotal** | | **Subtotal** | | **Subtotal** | | **Subtotal** | | **Subtotal** | |
| **TOTAL** | 4.578 | **TOTAL** | 1.417 | **TOTAL** | 1.126 | **TOTAL** | 660 | **TOTAL** | 2.643 |

Fonte: Rais (2015)

Quantidade de empregados assalariados por tipo de frutas

Como demonstrado no Tabela 8.5, o cultivo de banana é o maior empregador de força de trabalho assalariada no estado de São Paulo (4.578 empregados). O cultivo de cítricos é o segundo maior empregador (1.417 empregados), seguido da produção de uva (1.126 empregados). Juntos, esses cultivares empregam 64,5% de todos os assalariados na produção de frutas do estado.

## As câmaras setoriais de frutas, uva e vinho: ambiente organizacional e institucional

### A atualidade das câmaras setoriais no estado de São Paulo

Atualmente existem 29 câmaras setoriais na Secretaria da Agricultura e Abastecimento (SAA). Delas, 22 estão razoavelmente mobilizadas e têm funcionamento bastante diferenciado, que obedece às lógicas específicas de cada produto.

De acordo com o Tabela 8.6, a seguir, entre as dez CSs que mais se reuniram, desde a sua fundação, a CS de frutas realizou 46 reuniões, atingindo a quinta colocação. Entre essas câmaras, a CS de leite e derivados realizou o maior número de reuniões (79), seguida da CS de lazer e turismo rural (71), hortaliças e cebola/alho (69) e milho (59). Portanto, a quantidade de reuniões das CSs depende do tipo de produto agrícola e do nível de organização e de pressão dos produtores, mas também da capacidade institucional do Estado e da atenção política favorável do governador e do secretário da agricultura.

Ao longo de duas décadas, a quantidade de reuniões realizadas pelas câmaras setoriais parece ter uma relação estreita com o perfil (descentralizador) dos governadores e seus respectivos secretários da pasta da agricultura.

No período de 1997-2000, Governo Mário Covas – Geraldo Alckmin (vice), as CSs realizaram 274 reuniões. No período 2001-2006, no Governo Geraldo Alckmin – Cláudio Lembo (vice), as CSs realizaram 217 reuniões. No período 2007-2010, no Governo José Serra – Alberto Goldman (vice), as CSs realizaram 219 reuniões. No período seguinte, de 2011 a 2016, nos dois mandatos do Governo Geraldo Alckmin – Márcio França (vice), as CS realizaram apenas 195 reuniões. Portanto, ao longo de duas décadas, os resultados

Tabela 8.6 – Número de reuniões das câmaras setoriais mais mobilizadas no estado de São Paulo

| Anos | Leite e derivados | Lazer e turismo rural | Hortaliças, cebola e alho | Milho | Frutas | Agricultura ecológica | Carne bovina | Café | Uva e vinho |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1997 | 3 | – | 3 | 3 | 1 | – | 2 | 2 | – |
| 1998 | 6 | 1 | 9 | 2 | 6 | – | 3 | 4 | – |
| 1999 | 9 | 7 | 8 | 0 | 5 | – | 4 | 1 | – |
| 2000 | 8 | 7 | 4 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | – |
| 2001 | 4 | 7 | 1 | 4 | 1 | 5 | 2 | 1 | – |
| 2002 | 6 | 7 | 2 | 4 | 2 | 3 | 3 | 3 | – |
| 2003 | 4 | 4 | 3 | 4 | 2 | 2 | 4 | 2 | – |
| 2004 | 4 | 2 | 5 | 3 | 4 | 0 | 6 | 3 | – |
| 2005 | 3 | 4 | 4 | 3 | 0 | 0 | 4 | 1 | – |
| 2006 | 2 | 4 | 5 | 3 | 2 | 0 | 5 | 5 | – |
| 2007 | 3 | 6 | 3 | 4 | 2 | 6 | 5 | 2 | – |
| 2008 | 5 | 3 | 5 | 4 | 2 | 4 | 2 | 5 | 1 |
| 2009 | 4 | 5 | 7 | 5 | 6 | 4 | 2 | 4 | 6 |
| 2010 | 5 | 7 | 3 | 4 | 3 | 7 | 2 | 3 | 4 |
| 2011 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| 2012 | 2 | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 1 | 2 | 1 |
| 2013 | 0 | 0 | 0 | 4 | 3 | 6 | 1 | 1 | 1 |
| 2014 | 3 | 0 | 0 | 2 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 |
| 2015 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 4 |
| 2016 | 2 |  | 0 | 1 | 2 |  | 0 |  | 0 |
| 2017 |  |  |  |  |  |  |  |  | 1 |
| **Total** | **79** | **71** | **69** | **59** | **52** | **49** | **48** | **46** | **19** |

Fonte: SAA-SP (2015)

apontam uma diminuição e uma tendência de queda das reuniões das CSs, principalmente quando o governador foi Geraldo Alckmin.

## Composição das câmaras setoriais de frutas, uva e vinho

Conforme a Lei 7.774 de 1992, a Câmara Setorial de Frutas foi criada em 1997 para ser um fórum de interlocução entre o setor público e o setor privado, para orientar e apoiar a concepção, a formulação e a execução de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da competitividade das cadeias de produção de frutas relacionadas ao agronegócio paulista, "de antes, dentro e depois da porteira" (art. 4, Lei 7.774, 1992).

Conforme o Quadro 8.1, a forma de organização predominante dos participantes das CSs de frutas no estado de São Paulo é a associações de produtores (5) e outros tipos de associações (5). O sindicato é a segunda maior força (6) e, por último, estão as cooperativas de fruticultores (2). Embora os sindicatos estejam presentes em quase todos os municípios produtores, nenhum sindicato de trabalhadores rurais participa da CS de frutas do estado. Mesmo a Fetag, que se mantém presente nas CSs no estado da Bahia e de Minas Gerais, não participa das CSs em São Paulo.

Quadro 8.1 – Ambiente organizacional e institucional

| Câmara Setorial de frutas (SP) | | |
|---|---|---|
| **Estado (setor público)** | **Organizações patronais (setor privado)** | **Organizações laborais (sociedade civil)** |
| - SAA<br>- Apta<br>- Cati/EDR Jales<br>- IAC<br>- IB<br>- IEA<br>- Ital/Fruthotec<br>- Ibraf<br>- Embrapa<br>- PM de Ibiúna<br>- PM de Jundiaí<br>- PM de Mogi Guaçu | - SRB – Sociedade Rural Brasileira<br>- Faesp<br>- Fiesp<br>- Andav<br>- Andef<br>- ABH<br>- Goiabras<br>- Abavar<br>- Associação dos Produtores de Morango de Atibaia | |

| Câmara Setorial de frutas (SP) | | |
|---|---|---|
| **Estado (setor público)** | **Organizações patronais (setor privado)** | **Organizações laborais (sociedade civil)** |
| - USP/Esalq/*Campus* Piracicaba<br>- Unesp/*Campus* Bauru<br>- Unesp/*Campus* Botucatu<br>- Unesp/*Campus* Jaboticabal<br>- Unesp/*Campus* Rio Claro<br>- Cetea (Campinas) | - Avit<br>- Abpo<br>- Abras<br>- Apas<br>- Cooperativa Agrícola Mista de Produtores da Região de Jales<br>- Cooperativa Agroindustrial de Holambra<br>- Sindicato Rural de Indaiatuba, Juquiá, Mogi das Cruzes, Paranapanema, Sorocaba<br>- Sindag<br>- Sebrae<br>- Ceagesp/São Paulo<br>- Ceasa/Campinas<br>- Sincaesp | |

Fonte: IBGE/Sidra; SAA; pesquisa direta (2018)
Nota: Os vinte municípios principais colhem 63% da produção do estado

Conforme o Quadro 8.2, diferente da CS de frutas, a administração pública, na presença marcante dos institutos de pesquisa, das universidades públicas e das prefeituras municipais, é a forma de instituição estatal que mais predomina na CS de uva e vinho no estado de São Paulo. Do lado do setor privado, predominam os sindicatos patronais de produtores de uva (Ibiúna, Indaiatuba e São Roque) e os sindicatos da indústria na fabricação de vinho (Jundiaí e São Roque).

Nesse ambiente, é importante a presença da Associação Brasileira de Bebidas (Abrabe), do Sindivinho e do Sindusvinho. Embora os sindicatos de trabalhadores rurais como dos trabalhadores da indústria de vinho estejam presentes em quase todos os municípios produtores, nenhum deles participa da CS de uva e vinho do estado. Mesmo a Fetag, que se mantém presente nas CSs no estado da Bahia e de Minas Gerais, também não participa das CSs em São Paulo.

Quadro 8.2 – Ambiente organizacional e institucional

| **Câmara setorial da uva e vinho (SP)** | | |
|---|---|---|
| **Estado (setor público)** | **Organizações patronais (setor privado)** | **Organizações laborais (sociedade civil)** |
| - SAA<br>- Apta<br>- CDA<br>- Cati<br>- IAC<br>- IEA<br>- IB – Instituto Biológico<br>- Ibraf<br>- Ital<br>- Embrapa<br>- PM de Indaiatuba<br>- PM de Itupeva<br>- PM de Jundiaí<br>- PM de Louveira<br>- PM de São Miguel Arcanjo<br>- PM de São Roque<br>- USP/Esalq/Campus Piracicaba<br>- Unicamp/Feagri<br>- Unesp/*Campus* Rio Claro<br>- Ifesp/Cefet-SP<br>- IFSP/*Campus* São Roque –<br>- Etec/CPS – Centro Paula Souza | - Fiesp/Depar<br>- Abrabe<br>- Avivi<br>- Anev<br>- Aviva<br>- Ibravin<br>- Sindivinho<br>- Sindusvinho<br>- Sindicato Rural de Ibiúna<br>- Sindicato Rural de Indaiatuba<br>- Sindicato Rural de São Roque<br>- Sebrae-SP<br>- Senai-SP/Campinas<br>- AVA<br>- Circuito Turístico das Frutas | |

Fonte: SAA, Pesquisa direta (2018)

Embora tenha essa representatividade patronal significativa na sua composição, a maioria dos produtores de frutas vão pouco às reuniões da CS de frutas, quase sempre realizadas em São Paulo. A CS de uva e vinho é motivo de denominações de CS chapa-branca, resultado do predomínio de funcionários públicos nas reuniões, oriundos dos institutos de pesquisa (IAC, IB, IEA, Ital) e das universidades públicas (USP/Unesp). Essa tem sido uma das questões recorrentes e o principal desafio das presidências das duas câmaras: ampliar a base de representação no setor.

Na CS de frutas, apenas as prefeituras de Jundiaí, Ibiúna e Mogi das Cruzes participam das reuniões das CSs de frutas. Na CS de uva e vinho, a participação das prefeituras é dobrada. Além de Jundiaí, também participam Indaiatuba, Itupeva, Louveira, São Miguel Arcanjo e São Roque, maiores produtores de uva e vinho do estado. Essa participação das prefeituras nessas câmaras não parece alterar o peso das despesas do orçamento municipal realizadas para a agricultura desses municípios. Nessas prefeituras, mesmo que os partidos políticos sejam diferentes ou mesmo opostos, a estrutura dos gastos municipais não demonstra grandes alterações.

Nas duas câmaras, chama a atenção a ausência da participação da sociedade civil não patronal na composição social e nas reuniões ordinárias. Trata-se das representações de associações, cooperativas e sindicatos de trabalhadores. Embora esses segmentos tenham força no movimento sindical de alguns municípios, essa situação não se manifesta nas CSs. Ou seja, os interesses dos trabalhadores só aparecem na câmara por meio do Estado e do setor patronal.

Com base nesses resultados processuais do ambiente organizacional e institucional das câmaras setoriais de frutas, uva e vinho, é possível concluir afirmando tratar-se de uma *governança territorial pública-bipartite ou estatal-privada*, isto é, quando o Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias regionais e territoriais com as organizações patronais do setor privado, voltada para o mercado de bens e serviços. Agregando micro, pequenos e médios produtores, essas duas CSs são exemplos evidentes desse formato de governança.

## Temas discutidos e decisões tomadas nas reuniões da câmara

O Quadro 8.3, a seguir, mostra os principais temas e tópicos discutidos nas reuniões da CS de frutas nos últimos vinte anos. Alguns temas dependem de legislação estadual, outros de legislação federal. Em alguns deles a CS tem condições de intervir, em outros, não.

A discussão do selo de qualidade na agricultura inicia a adoção de boas práticas agrícolas nas propriedades rurais, que querem produzir frutas de melhor qualidade. Nesse sentido, discussão da Portaria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) Instrução Normativa n.54

Quadro 8.3 – Temas discutidos e decisões tomadas na Câmara Setorial de Frutas no estado de São Paulo

| Datas das reuniões | Tópicos discutidos | Decisões tomadas |
|---|---|---|
| 18 out. 1998 (7ª R)<br>8 dez. 1998 (8ª R) | - Norma de classificação de uva fina de mesa<br>- Criar estratégias em relação aos possíveis resultados da eleição, impedindo que um governo diferente possa afetar o mecanismo da câmara setorial. | - Proposta de norma de classificação de uva fina de mesa<br>- Inclusão de manga, abacaxi, abacate e tangerina, no programa de classificação e padronização. |
| 26 ago. 1999<br>21 jan. 2000 | - Polos de fruticultura – apresentação de pré-projeto 2º Seminário de Fruticultura Constituição de G. T. Agrishow – Flores, Frutas e Hortaliças | - Polos de Fruticultura 2º Seminário de Fruticultura G.T. Agrishow – IAC |
| 4 mar. 2004 (22ª R)<br>8 nov. 2004 (24ª R) | - Nova legislação de rotulagem e convênio com o Ibraf<br>- Controle da Sigatoka Negra na plantação de banana | - Solicitar que a Secretaria promova ações para o encaminhamento da portaria nº 41 do Mapa, que regulamenta o trânsito e o comércio de banana e partes de bananeiras entre os Estados, que permita a viabilização do comércio de banana, dentro do sistema de mitigação de risco |
| 12 mar. 2009 | - Selo de Qualidade da fruta paulista, em virtude do Ibraf. Feira Internacional de Frutas e Derivados, Tecnologia de Processamento e Logística (Feira Fruit&Log) – parceria Ibraf/Francal. Financiamento Feap/Banagro para Fruticultura Valorização da Nota Fiscal do Produtor | - Criação de um grupo de trabalho para elaborar sugestões a Portaria do Mapa, com a visão do produtor paulista |
| 10 jun. 2009 | - Portaria do Mapa sobre "critérios e procedimentos para o controle dos fatores higiênico-sanitários nos produtos de origem vegetal". Projeto de marketing em ponto de venda – "saborosa brincadeira". | |

| Datas das reuniões | Tópicos discutidos | Decisões tomadas |
|---|---|---|
| 10 jun. 2009 | Produtos "minimamente processados". Situação do "*minor crops*" – "cultura de pouco suporte fitossanitário". Instrução Normativa nº54 (IN 54) de 16 mar. 2009 do Mapa. | |
| 12 nov. 2009 | - Posição da câmara setorial sobre a cobrança pelo uso da água na agricultura (proposta para facilitação do processo de outorga da água). Criação de um grupo de trabalho a respeito da cobrança da água, para propor a desvinculação da outorga dos processos ambientais, ou seja, separar o ato de outorga do licenciamento ambiental. | - Aprovação da norma técnica para os "minimamente processados". |
| 4 jul. 2012 | - Selo Fruta Sustentável, iniciativa do Ibraf. Estratégia de trabalho para adoção de rotulagem. Proposta de mudança de lei de embalagem do município de São Paulo. Proposta de redução do ICMS na comercialização de caixas de papelão ondulado para fruticultura. Emissão de PTV e CFO no estado de São Paulo | - Elaboração de Projeto de Lei para redução do ICMS de 18 para 12%, além de um projeto para embasar e justificar tal proposta. |
| 5 maio 2016<br>24 out. 2016 | - Sustentabilidade da cadeia produtiva de frutas, incentivada pelo Ibraf | |
| 25 ago. 2017 | - Seguro agrícola | - Ofício encaminhado ao governador para esclarecimentos sobre subvenção de seguro agrícola<br>- Sugestão de criação de um grupo de trabalho |

Fonte: SAA-SP. Atas das reuniões das câmaras setoriais (2018)

(IN 54) implica estabelecer procedimentos de controle dos fatores higiênico-sanitários, referentes aos resíduos de agrotóxicos e contaminantes químicos, físicos e biológicos que oferecem riscos à saúde humana nos produtos de origem vegetal, destinados ao consumo humano no mercado interno e na exportação. Todavia, entre os membros da CS de frutas, argumenta-se que a forma como essa mesma portaria foi estabelecida inviabiliza sua aplicação, até que haja uma IN específica para cada cultura. Desde então, o interesse do controle pelo Estado e pela sociedade de fatores higiênicos e sanitários para a produção das frutas, legumes e verduras exportáveis torna-se uma realidade para o produtor, além de um campo fértil de conflitos e disputas de interesses na sua aplicação (Portaria do Mapa nº 54, de 16 de março de 2009).

Com relação à cobrança pelo uso da água na agricultura, de atribuição dos comitês de bacias hidrográficas, comenta-se na CS a necessidade da formulação de uma proposta que facilite o processo de outorga da água no estado de São Paulo. Para os produtores agrícolas, o grande entrave desse processo no Estado seria o custo elevado, sobretudo com relação à recuperação de áreas degradadas ao longo dos anos para a produção. Defendem que a preservação é necessária, mas deve-se levar em consideração a área produtiva, de forma a não a comprometer. Na CS (12 nov. 2009), chegou-se até a sugerir a criação de um grupo de trabalho para tratar da cobrança da água, para propor a desvinculação da outorga dos processos ambientais, ou seja, separar o ato de outorga do licenciamento ambiental.

Em 2012, a CS retoma a discussão do Selo Fruta Sustentável, de iniciativa do Instituto Brasileiro de Frutas (Ibraf). Trata-se de um certificado de boas práticas agrícolas aliado a um selo que atende tanto ao varejo quanto ao mercado consumidor, como uma garantia de produção sustentável. Esse selo foi idealizado em 2007 ao promover as boas práticas agrícolas com quatrocentos produtores rurais do estado de São Paulo e, ao final do processo, oferecer o certificado e o selo como um diferencial junto ao varejo e ao mercado consumidor. O selo garante a segurança alimentar ao consumidor porque abrange todo o processo produtivo, além de considerar a questão da segurança no trabalho, respeitando a legislação sobre o tema, bem como do meio ambiente. Para os produtores, novamente vêm à baila os problemas com o uso de agrotóxicos não registrados.

Essa discussão da segurança alimentar está diretamente ligada à questão da embalagem do produto. Na CS, especialistas têm alertado os produtores,

ressaltando a dificuldade para adoção de rotulagem, sobretudo quanto à dificuldade inerente ao setor de frutas, hortaliças frescas e flores. As mudanças nesses segmentos são muito difíceis, já que precisam acontecer desde o produtor até o final da cadeia. Atualmente o setor passa por grandes transformações nas embalagens, automação, criação de marcas, exigência de rastreabilidade, fiscalização sanitária crescente, manuseio mínimo, competição com importados, dificuldade de contratação de mão de obra na lavoura, restrição de trânsito de veículos na região metropolitana. Nessa transformação, a antiga embalagem de madeira vem sendo substituída por embalagens de papelão, sacaria e plástico (o que mais cresceu). Segundo os técnicos, as funções de uma embalagem envolvem proteção, movimentação, rastreabilidade, indicação do produto/produtor, marca, exposição e atração do comprador. No estado de São Paulo, grande parte das embalagens não cumpre nem a primeira função, machucando os produtos. Na prática, existem vários sistemas de embalagem e transporte de frutas, o que repercute no valor e qualidade dos produtos.

A proposta de redução do ICMS na comercialização de caixas de papelão ondulado para a fruticultura foi apresentada na CS de frutas por Aloísio Costa Sampaio. Disse que o ICMS incidente sobre as caixas de papelão onduladas é de 18%. Assim, produtores têm adquirido tais caixas do Paraná onde o ICMS é 12%. Além disso, argumenta que se houver redução na incidência do ICMS na caixa de papelão, isso estimulará a migração para esse tipo de material, o que aumentaria a segurança alimentar e a conservação pós-colheita, garantindo sabor às frutas e reduzindo a mão de obra nas centrais atacadistas (paletização).

Em 2012, foi apresentado o programa de rotulagem da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp). O rótulo identifica o produto, a sua quantidade, a sua origem e o seu responsável. A colocação do rótulo é uma exigência da lei que deve ser cumprida pelos fornecedores de alimentos na produção, no atacado, no varejo e no serviço de alimentação. É um direito do consumidor e a primeira garantia da segurança e da rastreabilidade do alimento. O rótulo pode ser um carimbo, uma etiqueta colada ou uma impressão na caixa. O rótulo pode conter, além das informações obrigatórias, outras informações como o número de frutos na caixa, o código de barras, o valor nutricional.

Em 2016, o Ibraf retornou à CS de frutas para fazer uma apresentação sobre a importância da sustentabilidade para a cadeia produtiva das

frutas e alimentos. Explicou as práticas de sustentabilidade no subsistema de agrocomercialização e no subsistema de agroindustrialização, por meio do significado da pegada de carbono, pegada de água, uso de agrotóxico, responsabilidade ambiental e social. Em 2017, reaparece a discussão da subvenção do seguro agrícola, pontuada pelas dificuldades que o setor de frutas enfrenta em relação aos custos.

Com relação à Câmara Setorial de Uva e Vinho (Verdi; Otani; Souza, 2015), o Quadro 8.4, a seguir, mostra os principais encaminhamentos aprovados no período 2009 a 2012. Eles foram selecionados a partir das proposições resultantes de todas as atas de reuniões da respectiva câmara setorial.

Quadro 8.4 – Principais encaminhamentos da Câmara Setorial de Uva e Vinho do estado de São Paulo (2009-2012)

| **Câmara setorial** |
| --- |
| **Uva e vinho** |
| **Principais encaminhamentos** |
| 1. Proposta de redução do ICMS e isonomia tributária com outros estados/criação do selo fiscal do vinho |
| 2. Zoneamento edafoclimático paulista para uvas |
| 3. Apoio para formalizar os vinicultores artesanais, via cooperativismo |
| 4. Apoio para viabilizar o envasamento móvel do vinho artesanal para a cooperativa AVA, do bairro do Caxambú em Jundiaí |
| 5. Encaminhamento de subvenção de seguro agrícola |
| 6. Discussão sobre o financiamento do cultivo protegido de uvas |
| 7. Inserção no Feap – financiamento de tratores de pequeno porte |

Fonte: elaboração da autora (2014)

As entrevistas com os membros da CS de frutas revelam que as expectativas das lideranças patronais estão voltadas para o apoio da pesquisa científica e da política pública para o setor. A partir disso foi elaborado um *Manual de fruticultura* para os produtores. Na CS da uva e vinho, as expectativas se voltam para a resolução de problemas relacionados ao cadastro e fundo vitivinícola paulista, à questão da redução dos impostos para o vinho e ao zoneamento para uvas.

Como vimos nas discussões dos temas nas reuniões das CSs, o problema da logística de distribuição dos produtos é um dos principais conflitos entre o Estado, os comerciantes e os produtores nessas câmaras. Diferentemente,

na CS de uva e vinho, os conflitos estão implícitos entre os grandes e pequenos produtores de vinho na concorrência local, resultando na legalização do envase móvel.

Com relação à percepção dos princípios da governança territorial pelos líderes que participam dessa câmara setorial, como pode ser visto no Quadro 8.5, a seguir, revelam-se debilidades que predominam nas relações entre os próprios atores. De um a cinco, apenas a confiança foi avaliada com nota três (média) nas duas câmaras.

Quadro 8.5 – Avaliação dos princípios da governança territorial nas câmaras setoriais de frutas, uva e vinho no estado de São Paulo

| Princípios básicos | CS de fruticultura | CS de uva e vinho |
|---|---|---|
| Foco | Média-baixa | Média |
| Mecanismos | Baixa | Alta |
| Transparência | Média-baixa | Média |
| Participação | Baixa | Média |
| Representatividade | Baixa | Baixa |
| *Accountability* | Baixa | Baixa |
| Coerência | Fraca | Média |
| Confiança | Média | Média |
| Subsidiariedade | Baixa | Baixa |
| Autonomia | Fraca | Média-baixa |

Fonte: entrevistas realizadas com lideranças e membros das câmaras setoriais (2016)

## Desvantagens e potencialidades das políticas públicas e medidas de apoio ao desenvolvimento da governança nos territórios da fruticultura

### Desvantagens e fraquezas

Segundo a SAA (2018, p.8), a área de cultivo para a produção de frutas no estado de São Paulo está diminuindo. No entanto, a produtividade vem aumentando ao longo dos anos, graças à combinação dos esforços da pesquisa agropecuária estadual com a contínua incorporação das técnicas pelos produtores.

No período de 2008 a 2017, pode-se avaliar que a insegurança e as variações de renda das propriedades agrícolas tornaram mais difícil para os fruticultores tomar suas decisões de plantio e de comercialização, bem como traçar planos de investimentos em longo prazo, visto que os preços pagos por insumos (materiais de embalagem, adubos, defensivos e máquinas, entre outros) são determinados por fatores alheios ao setor, resultando em pressões sobre suas margens de lucros, mesmo tendo diante de si o potencial do mercado brasileiro (SAA, 2018, p.8). À insegurança dos produtores agrícolas, pode-se acrescentar a ausência de uma política estadual de desenvolvimento local, regional e territorial para o estado de São Paulo. Tudo parece funcionar com a cooperação espontânea dos atores na coordenação dos principais elos da cadeia produtiva, articulados com as redes de comercialização. Nesse caso, a CS de frutas serve como instrumento para minimizar a insegurança e estabelecer acordos prioritários.

Como os preços de terras no interior do estado de São Paulo estão em contínua valorização, isto tem provocado uma concorrência espacial entre as áreas de produção agrícola com a expansão das áreas urbanas, ocasionando a especulação imobiliária. Em alguns municípios, as consequências econômicas chegam a inviabilizar a atividade agrícola, provocando inúmeros problemas sociais. O elevado custo de implantação de pomares no interior, o grande período de tempo até o início da produção e as perdas durante os processos de produção e de comercialização por causa da perecibilidade do produto são algumas das principais desvantagens da fruticultura paulista (ibidem, p.8).

Portanto, segundo conclusão dos institutos de pesquisa do estado de São Paulo, a dificuldade de obtenção de força de trabalho qualificada para a produção, a urbanização das áreas de produção, que tem como consequência o aumento do preço da terra e a diminuição da viabilidade econômica da produção, são hoje as principais desvantagens da fruticultura paulista (ibidem, p.8). As potencialidades dos territórios das frutas ajudam a superar algumas dessas desvantagens.

## Políticas públicas e medidas de apoio

As principais ações políticas em curso, patrocinadas pela Secretaria da Agricultura e Desenvolvimento, procuram contribuir para mobilizar a câmara e desenvolver o setor no estado.

No estado de São Paulo não existe um órgão oficial centralizador diretamente envolvido com a coordenação de programas ou com a produção de planos de produção e comercialização de frutas. Cada instituto tem o seu próprio planejamento, apesar da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (Apta). Na agricultura, geralmente, as ações do governo do Estado se materializam por meio de sua SAA, que promove pautas que influenciam as discussões das cadeias produtivas na CS para além da produção, incluindo também a comercialização de frutas, as casas de classificação e embalagens, as centrais atacadistas e o varejo.

A proximidade com os atores da cadeia produtiva por meio da CS de frutas – tais como Ceagesp, Apas, Abras, sindicatos de comerciantes atacadistas, assim como representantes de produtores rurais de frutas, como os que se reúnem na Faesp, na Fetaesp, nas associações e cooperativas – faz-se necessária na medida em que permite estabelecer políticas públicas de apoio e de auxílio que aprimorem a cooperação e a coordenação da cadeia frutícola.

O mercado atacadista tem grande importância não apenas para o abastecimento das frutas no estado, mas também como elo de interlocução do produtor com as novas exigências de mercado. Assim, a aproximação do Estado com setor, por meio da câmara setorial, é necessária para permitir uma coordenação ativa da cadeia produtiva, capaz de estabelecer políticas específicas para a fruticultura, solucionando os problemas que não possam ser resolvidos apenas pelas forças de mercado.

Além da assistência técnica oferecida pelos institutos de pesquisa e órgãos de planejamento, o governo do estado de São Paulo, por meio da SAA, promove duas políticas explícitas para a fruticultura: crédito e subvenção ao prêmio do seguro rural e compras governamentais (ibidem, p.48-9).

No primeiro caso, por meio de um Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista – o Banco do Agronegócio Familiar (Feap/Banagro), a SAA fortalece e apoia o desenvolvimento dos produtores rurais, pescadores artesanais, suas cooperativas e associações em todo o estado, por meio da oferta de linhas de crédito para diversas atividades agropecuárias, além de subvencionar o prêmio de seguro rural e as taxas de juros dos financiamentos (ibidem, p.48). Especificamente para a fruticultura, o Feap atende os produtores familiares paulistas nas linhas de financiamento para instalação de pomares de frutas tropicais, subtropicais e temperadas e de projetos específicos. Além dessas

ações, a SAA apoia a subvenção ao prêmio do seguro rural para o produtor que deseja proteger sua produção de eventos climáticos e riscos sanitários.

No segundo caso, as políticas públicas de compras da agricultura familiar, como o PPAIS e especialmente o PNAE, que atendem à merenda escolar, permitem o acesso a um novo mercado por parte dos fruticultores familiares ou de suas entidades representativas, mas que sejam de associações ou cooperativas de produtores. Isso tem provocado uma mudança significativa na própria estrutura de produção dos municípios, visto que muitos produtores viram nesse mercado uma nova oportunidade. As expectativas da SAA são de que esses programas preparem o agricultor familiar para competir no mercado e atender às novas exigências para a comercialização governamental.

## Conclusões

A Câmara Setorial de Frutas foi criada no estado de São Paulo em 1997, para promover a coordenação corporativa das demandas de pequenos e médios produtores e empresários do setor. Com esses mesmos objetivos, a Câmara Setorial de Uva e Vinho foi criada em 2008. O funcionamento de ambas depende do nível de organização do setor produtivo privado e da intervenção favorável do governo do estado, por meio da SAA. Nesse ambiente institucional, as prefeituras municipais têm desempenhado um papel bem modesto, aquém das exigências dos novos processos de desenvolvimento local e territorial. Como resultado, configura-se uma *governança territorial bipartite ou estatal-privada*.

As duas câmaras setoriais têm fortalecido a proximidade organizacional e institucional entre os atores, estimulado a formação de associações e cooperativas de frutas e de produtores de vinho, influenciando os investimentos estatais na formação técnica voltada para o setor. Dessa forma, as câmaras organizam a competição entre os principais produtores e as principais concentrações produtivas. Contudo, essas modalidades de articulação setorial e territorial apresentam falta de equilíbrio entre a representatividade dos elos das cadeias produtivas, fato que promove governanças truncadas.

Como alguns municípios participam das duas câmaras setoriais, a sobreposição de territórios e de governanças constituiu-se como uma das características básicas. A participação dos atores privados nas reuniões oscila muito,

dependendo da importância do tema e do local da reunião, quase sempre a capital do estado.

Apesar da descentralização política da discussão dos problemas que afetam a fruticultura e a produção de vinho, enquanto os pequenos e médios produtores se utilizam das CSs para participar do debate e reivindicar seus interesses, os médios e empresários do setor ainda recorrem diretamente aos dirigentes públicos estaduais ou mesmo à câmara setorial em Brasília, na prática não reconhecendo a câmara setorial estadual como esfera de negociação coletiva. Além disso, os agentes de menor poder econômico, nas duas câmaras, parecem não ter consciência plena do seu papel social ou estão pouco preparados para entrar no processo de negociação e defender seus interesses.

Apesar dos problemas e desafios enfrentados e da falta das organizações laborais nesses processos, as câmaras setoriais de frutas, uva e vinho são modalidades de governança coletiva que se constituem como elemento inovador na política pública, com possibilidade de ampliação da coordenação descentralizada das novas estratégias de planejamento do desenvolvimento territorial local e regional.

# 9
# Territórios e governanças nas câmaras setoriais de carnes

*Elson Luciano Silva Pires*
*Wilson B. Figueiredo Filho*
*Ricardo Nagliati Toppan*
*Eugênio Lima Mendes*

## Introdução

Considerada uma das cadeias produtivas mais extensas e complexas, a bovinocultura de corte envolve múltiplos atores, desde a indústria de equipamentos e insumos até o consumidor final. Nessa cadeia de produção de alimentos tem especial importância o elo central representado pelas fazendas de criação de gado e pelos frigoríficos no abate efetivo dos rebanhos.

Os subprodutos não comestíveis, exceto o couro, se destinam às indústrias de farinha de carne e osso. Entretanto, quando ocorrem abates na fazenda para consumo próprio ou o consumo de animais que morrem acidentalmente, os restos das carcaças e das porções não comestíveis não têm outro destino senão ser enterrados ou queimados na própria fazenda. Nos casos de mortes ocasionadas por doenças, as carcaças inteiras são também enterradas ou queimadas (Cezar et al., 2005, p.35).

Partindo de uma descrição geral dos territórios dessa cadeia produtiva, o capítulo avalia o funcionamento das CSs da bovinocultura de corte, estudadas por cinco seções além desta introdução. A primeira apresenta as características da cadeia produtiva da agroindústria de pecuária de corte no mundo e no Brasil. A segunda, a estrutura e dinâmica socioeconômica dos territórios

das CS de carne bovina. A terceira, a dinâmica das organizações da sociedade civil e o papel do poder público local. A quarta, a dinâmica da estrutura produtiva dos territórios do setor. A quinta, a composição e funcionamento das câmaras setoriais da carne bovina nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Por último, as principais conclusões.

## A cadeia produtiva da agroindústria de pecuária de corte

### A cadeia produtiva da agroindústria pecuária de corte no mundo

Desde o início dos anos 2000, o Brasil ocupa, progressivamente, posição de destaque na cadeia produtiva da agroindústria mundial de pecuária de corte. O país possui o maior rebanho bovino comercial do mundo e detém, inegavelmente, o maior potencial de aumento e diversificação de produção e maior potencial exportador de carne no mundo. Acredita-se que é o único país que pode aumentar ou até dobrar a produção e exportação de carnes, sem afetar seu próprio mercado interno (Tabela 9.1) (Seapa, 2012, p.4).

Em 2015, dos R$ 483,5 bilhões totais movimentados pela cadeia produtiva da pecuária, R$ 147,03 bilhões se devem às atividades anteriores e nas próprias fazendas, R$ 145,88 bilhões nas indústrias e R$ 176,36 bilhões no varejo. Desde a primeira quantificação realizada em 2010, houve um crescimento de 44,7% no montante movimentado pela cadeia. Com relação a esse ano, a movimentação antes das fazendas cresceu 21,72%, enquanto dentro das fazendas o aumento da receita foi de 28,01%. Já o faturamento dos frigoríficos cresceu 36,37% em comparação com 2010, e no varejo houve crescimento de 26,12%. Insumos relacionados à nutrição, reprodução, sanidade animal, *diesel*, insumos agrícolas e manutenções, entre outros, movimentaram cerca de R$ 49 bilhões (Abiec, 2016, p.10).

Em 2015, os insumos utilizados nas indústrias frigoríficas, considerando embalagem, energia elétrica, peças, óleos para caldeiras e produtos de limpeza, entre outros, movimentaram cerca de R$ 6,9 bilhões. Na receita dos frigoríficos, a venda de carne no mercado interno movimentou R$ 93,98 bilhões, enquanto as exportações de carne chegaram a R$ 19,49 bilhões. Já o

Tabela 9.1 – Rebanho bovino mundial, abates e produção de carne (2011)

| Países | Rebanho de bovinos | Abates 1.000 cabeças | Taxa de abate (% ano) | Produção 1.000 ton. | % Mundial |
|---|---|---|---|---|---|
| EUA | 92.550 | 34.684 | 33 (37) | 11.828 | 20,8 |
| *Brasil* | 177.964 | 40.848 | 23 | 7.778 | 13,7 |
| China | 105.060 | 48.808 | 13 (39) | 5.550 | |
| EU – 25 | 87.500 | 28.450 | 33 | 7.870 | |
| Argentina | 48.656 | 12.000 | 25 | 2.600 | |
| Austrália | 28.280 | 8.370 | 26 (30) | 2.080 | |
| México | 21.697 | 6020 | 25 (28) | 1.713 | |
| Canadá | 12.288 | 3.820 | 30 | 1.285 | |
| Rússia | 16.919 | 7.690 | 27 (45) | 1.300 | |
| Nova Zelândia | 9.887 | 3.797 | 0 | 619 | |
| Uruguai | 11.150 | 2.303 | 23 | 575 | |
| Outros | 31.619 | 59.934 | 0 | 0 | |
| **Total** | **976.176** | **227.726** | **23** | **56.763** | **100,0** |

Fonte: Anualpec (2011)

faturamento com couro no mercado interno e externo alcançou R$ 10,19 bilhões e com os demais produtos chegou a R$ 15,29 bilhões. No varejo, do total de R$ 176,36 bilhões movimentados, 87% foram referentes à venda de carne e o restante à venda de outros produtos (ibidem, p.10).

Toda essa capacidade produtiva está baseada no aumento do rebanho e dos índices de produtividade da recuperação e diversificação das áreas de pastagens degradadas, integração lavoura-pecuária e floresta, disponibilidade de grãos e insumos, do avanço tecnológico de técnicas produtivas e diversificação genética das raças zebuínas. O Brasil detém uma reserva de áreas agricultáveis que se encontram na forma de pastagens degradadas. O maior desafio é trabalhar intensamente nessas áreas, dentro das propostas da agricultura de baixo carbono, sem a necessidade de abertura de novas áreas nas regiões do cerrado ou da Amazônia, conforme prevê o novo Código Florestal, aprovado em 2012. Em meio a toda essa capacidade produtiva, o desfrute e a taxa de abate nacional continuam muito aquém do potencial e de suas reais capacidades, principalmente se comparados com os principais países produtores de carne, como Estados Unidos, Canadá e União Europeia (Seapa, 2012, p.5).

## As características da bovinocultura de corte no Brasil

### Produção e produtividade

A bovinocultura de corte é desenvolvida em todos os estados e ecossistemas do Brasil, com grande variabilidade, expressa na densidade dos bovinos nas diferentes regiões, nas taxas de crescimento dos rebanhos e nos sistemas de produção praticados. Eles desenvolvem as fases de cria, recria e engorda, de forma isolada ou em combinação, e utilizam pastagens nativas e cultivadas, associadas ou não à suplementação alimentar em pastagem e confinamento. Eles variam desde uma pecuária extensiva, suportada por pastagens nativas e cultivadas de baixa produtividade e pouco uso de insumos, até uma pecuária dita intensiva, com pastagens de alta produtividade, suplementação alimentar em pasto e confinamento. Qualquer que seja o sistema de produção, a atividade caracteriza-se pela predominância de uso de pastagens. Entretanto, sistemas mais intensivos, seja por meio de suplementação alimentar em regime de pasto, seja pelo uso de confinamento, têm se tornado cada vez mais importantes nas regiões Centro-Oeste e Sudeste (Cezar et al., 2005).

O efetivo dos rebanhos, junto com as áreas de pastagens, são os componentes mais importantes da produção de carne bovina em todas as regiões do país. De acordo com a Tabela 9.2, em 2015, um terço do rebanho no Brasil (33,8%) estava concentrado na região Centro-Oeste, com destaque para os estados do Mato Grosso (13,6%) e Goiás (10,2%). A segunda maior concentração estava na região Norte (21,9%), que superou a região Sudeste (18,0%). A região Nordeste ocupa o quarto lugar (13,5%), ultrapassando a posição da região Sul (12,7%). Embora a região do Centro-Oeste detenha um terço do efetivo total, o maior crescimento da concentração do rebanho no período de 2002 a 2015 ficou por conta da região Norte (de 16,4% para 21,9%), seguida de uma pequena alta da região Nordeste (de 12,9% para 13,5%).

Esse crescimento do rebanho bovino nas regiões Norte e Centro-Oeste, enquanto há queda nas regiões Sudeste e Sul, tem ocorrido em razão de essas regiões constituírem as principais áreas de fronteira agrícola brasileira, onde tem havido expansão horizontal das áreas de pastagens (Cezar et al., 2005, p.13). Estudos mostram que a pastagem nativa ainda ocupa um lugar de destaque no contexto da pecuária brasileira, na qual as pastagens cultivadas

Tabela 9.2 – Efetivo do rebanho bovino (cabeças) no Brasil (2002-2015)

| BRASIL (%) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Grandes regiões e unidades territoriais** | **Anos** | | | | |
| | **2002** | **2006** | **2010** | **2014** | **2015** |
| **Região Norte** | **16,4** | **19,9** | **20,1** | **21,6** | **21,9** |
| Rondônia | 4,3 | 5,6 | 5,7 | 6,0 | 6,2 |
| Acre | 1,0 | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,4 |
| Amazonas | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,6 |
| Roraima | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,4 |
| Pará | 6,6 | 8,5 | 8,4 | 9,4 | 9,4 |
| Amapá | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Tocantins | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 3,9 |
| **Região Nordeste** | **12,9** | **13,5** | **13,7** | **13,8** | **13,5** |
| Maranhão | 2,6 | 3,2 | 3,3 | 3,7 | 3,6 |
| Piauí | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| Ceará | 1,2 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| Rio Grande do Norte | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,4 |
| Paraíba | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,5 |
| Pernambuco | 0,9 | 1,0 | 1,1 | 0,9 | 0,9 |
| Alagoas | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Sergipe | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 |
| Bahia | 5,3 | 5,2 | 5,0 | 5,1 | 5,0 |

| BRASIL (%) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Grandes regiões e unidades territoriais** | **Anos** | | | | |
| | **2002** | **2006** | **2010** | **2014** | **2015** |
| **Região Sudeste** | **20,5** | **19,0** | **18,3** | **18,1** | **18,0** |
| Minas Gerais | 11,1 | 10,8 | 10,8 | 11,2 | 11,0 |
| Espírito Santo | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,0 |
| Rio de Janeiro | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,1 |
| São Paulo | 7,4 | 6,2 | 5,3 | 4,8 | 4,9 |
| **Região Sul** | **14,9** | **13,2** | **13,3** | **12,9** | **12,7** |
| Paraná | 5,4 | 4,7 | 4,5 | 4,3 | 4,3 |
| Santa Catarina | 1,7 | 1,7 | 1,9 | 2,0 | 2,0 |
| Rio Grande do Sul | 7,8 | 6,8 | 6,9 | 6,6 | 6,4 |
| **Região Centro-Oeste** | **35,4** | **34,3** | **34,6** | **33,5** | **33,8** |
| Mato Grosso do Sul | 12,5 | 11,5 | 10,7 | 9,9 | 9,9 |
| Mato Grosso | 12,0 | 12,7 | 13,7 | 13,5 | 13,6 |
| Goiás | 10,8 | 10,0 | 10,2 | 10,1 | 10,2 |
| Distrito Federal | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **Total** | **185.348.838** | **205.886.244** | **209.541.109** | **212.366.132** | **215.199.488** |

Fonte: IBGE – Pesquisa Pecuária Municipal (2015)

vêm, ao longo do tempo, ocupando áreas cada vez maiores em todas as regiões do país (Cezar ibidem, p.15).

Como observado na Tabela 9.3, em 2016, segundo estimativas da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (Abiec), o estado do Mato Grosso apresentava a maior capacidade de abate dos estados brasileiros (35.466 cabeças por dia), considerando os serviços de inspeção federal (SIF), estadual (SIE) e municipal (SIM). Em segundo no *ranking*, vem o estado de São Paulo (24.308 cabeças por dia); em terceiro, Mato Grosso do Sul (23.213); em quarto, Goiás (20.353); em quinto lugar, Minas Gerais (15.541 cabeças). O estado da Bahia ocupava o décimo lugar no *ranking* nacional (9.620 cabeças por dia) (Abiec, 2016, p.30).

Tabela 9.3 – Capacidade de abate de bovinos por unidades da federação no Brasil (2015)

| Ranking | Estado | Capacidade de abate (cabeças por dia) | % Abate SIF | % Abate SIE | % Abate SIM |
|---|---|---|---|---|---|
| 1º | Mato Grosso | 35.466 | 91,3 | 8,2 | 0,5 |
| 2º | São Paulo | 24.308 | 85,4 | 13,7 | 0,9 |
| 3º | Mato Grosso do Sul | 23.213 | 94,7 | 4,8 | 0,5 |
| 4º | Goiás | 20.354 | 83,9 | 15,5 | 0,7 |
| 5º | Minas Gerais | 15.541 | 80,4 | 12,7 | 6,8 |
| 6º | Rondônia | 13.424 | 96,2 | 2,7 | 0,4 |
| 7º | Paraná | 12.975 | 67,7 | 28,7 | 3,6 |
| 8º | Rio Grande do Sul | 10.248 | 36,2 | 52,4 | 11,4 |
| 9º | Pará | 9.750 | 73,7 | 18,4 | 7,5 |
| 10º | Bahia | 9.620 | 36,9 | 61,1 | 2,0 |
| 11º | Tocantins | 6.249 | 92,3 | 6,2 | 1,5 |
| 12º | Santa Catarina | 4.692 | 24,4 | 71,1 | 4,5 |
| 13º | Espírito Santo | 3.170 | 62,1 | – | – |

| Ranking | Estado | Capacidade de abate (cabeças por dia) | % Abate SIF | % Abate SIE | % Abate SIM |
|---|---|---|---|---|---|
| 14º | Rio de Janeiro | 3.026 | | 94,2 | – |
| 15º | Maranhão | 2.600 | 58,9 | | 41,1 |
| 16º | Amazonas | 1.233 | | 68,7 | – |
| 17º | Acre | 1.180 | | 33,9 | – |
| 18º | Alagoas | 680 | | 38,6 | 61,4 |
| 19º | Sergipe | 400 | – | – | – |
| 20º | Roraima | | | | |
| – | **Total** | **198.529** | **74,4%** | **18,8%** | **6,8%** |

Fonte: Abiec (2016, p.30)

Em 2004, o Brasil atingiu a produção de 8,5 milhões de toneladas em equivalente carcaça de carne bovina. Em 2015, a produção brasileira foi de 9,6 milhões de toneladas, de um total de 39,16 milhões de cabeças abatidas (ibidem, p.14).

Segundo estimativas do IBGE, tomando como base o terceiro trimestre de 2016, conforme Tabela 9.4, foram abatidos 36,1% dos animais na região Centro-Oeste, com o estado do Mato Grosso do Sul em destaque (10,3%), seguida da região Norte, com 22,5% dos abates, com o estado do Pará (9,2%) à frente de Rondônia (7,1%), este último apenas atrás do estado de São Paulo (9,3%) e Minas Gerais (8,2%). As duas grandes regiões (CO e N) concentram juntas 58,6% dos abates do país. Em toda a região Nordeste foram abatidos apenas 10,3% do total do rebanho bovino, com destaque para o estado da Bahia (3,9% dos animais abatidos do país).

Por um lado, nos estados com animais suplementados que atingem ou estão bastante próximos de 10% dos abates, esses dados revelam um indicativo da ocorrência de sistemas semi-intensivos nesses estados. Por outro lado, a proporção de animais confinados em relação ao total de animais abatidos já é bastante significativa em vários estados, considerando que nos anos 1990 era pouco expressiva, com exceção de São Paulo (Cezar et al., 2005, p.27-8).

Os estudos mostram ainda que a distribuição espacial, segundo a classificação dos estabelecimentos, tem seguido algumas tendências ao longo do tempo. Por exemplo, o abate de animais em lotes ao redor de vinte cabeças

Tabela 9.4 – Abate: número de informantes, quantidade de animais abatidos e peso total das carcaças, por tipo de rebanho, segundo as unidades da federação (2016)

| Brasil e unidades da Federação | Abate de bovinos (%) | | |
|---|---|---|---|
| | Número de informantes (unidades) | Quantidade de animais abatidos (cabeças) | Peso total das carcaças (quilogramas) |
| **Região Norte** | 11,6 | 22,5 | 21,9 |
| Rondônia | 2,0 | 7,1 | 7,0 |
| Acre | 1,8 | 1,6 | 1,5 |
| Amazonas | 1,5 | 0,9 | 0,8 |
| Roraima | 0,3 | 0,2 | 0,2 |
| Pará | 4,5 | 9,2 | 9,0 |
| Amapá | 0,2 | – | – |
| Tocantins | 1,3 | 3,5 | 3,5 |
| **Região Nordeste** | 28,6 | 10,3 | 9,4 |
| Maranhão | 4,2 | 2,8 | 2,7 |
| Piauí | 2,7 | 0,5 | 0,3 |
| Ceará | 5,9 | 0,7 | 0,5 |
| Rio Grande do Norte | 3,9 | 0,3 | 0,3 |
| Paraíba | 1,3 | 0,3 | 0,3 |
| Pernambuco | 6,3 | 1,0 | 1,0 |
| Alagoas | 1,3 | 0,4 | 0,4 |
| Sergipe | 0,4 | 0,3 | 0,3 |
| Bahia | 2,6 | 3,9 | 3,7 |
| **Região Sudeste** | 14,5 | 19,1 | 19,6 |
| Minas Gerais | 7,8 | 8,2 | 7,9 |
| Espírito Santo | 1,0 | 1,1 | 1,0 |
| Rio de Janeiro | 0,9 | 0,5 | 0,4 |
| São Paulo | 4,7 | 9,3 | 10,3 |
| **Região Sul** | 33,5 | 11,6 | 10,6 |
| Paraná | 7,6 | 4,0 | 3,9 |
| Santa Catarina | 6,5 | 1,2 | 1,1 |
| Rio Grande do Sul | 19,5 | 6,4 | 5,6 |

| Brasil e unidades da Federação | Abate de bovinos (%) | | |
|---|---|---|---|
| | Número de informantes (unidades) | Quantidade de animais abatidos (cabeças) | Peso total das carcaças (quilogramas) |
| **Região Centro-Oeste** | 11,7 | 36,1 | 38,1 |
| Mato Grosso do Sul | 3,4 | 10,3 | 10,3 |
| Mato Grosso | 3,2 | 15,7 | 17,0 |
| Goiás | 5,0 | 10,1 | 10,9 |
| Distrito Federal | 0,2 | _ | _ |
| **Brasil** | **1.187** | **7.319.182** | **1.827.184.040** |

Fonte: IBGE – Pesquisa Trimestral do Abate de Animais (2016)
Nota: 1. Os dados divulgados são oriundos de estabelecimentos que estão sob inspeção sanitária federal, estadual ou municipal. 2. Até dezembro de 2005 os dados estão identificados com menos de quatro informantes. A partir de janeiro de 2006 a desidentificação passou a ser feita para menos de três informantes. 3. Os dados referentes ao ano de 2016 são resultados preliminares.

e com boa qualidade de carcaça se destina aos estabelecimentos de pequeno porte, sob inspeção federal ou estadual. Entretanto, quando os lotes são reduzidos a poucas cabeças (menos de dez) e a qualidade esperada das carcaças deixa a desejar, a tendência é que sejam abatidos em pequenos estabelecimentos, sob inspeção municipal. O abate de grandes lotes com boa qualidade de carcaça sempre ocorre nos estabelecimentos de grande porte, sob inspeção federal (ibidem, p.34).

## Consumo externo e interno

Em 2015, a exportação brasileira de carne bovina foi de 1,88 milhões de toneladas equivalente carcaça (TEC) representando 19,63% da produção. Já o mercado interno foi responsável por consumir 81% da carne produzida no Brasil (Abiec, 2016, p.14).

Conforme a Tabela 9.5, o Brasil é o segundo maior consumidor de carne bovina do mundo, logo depois dos Estados Unidos e pouco à frente da China. A Austrália e a Argentina possuem o maior consumo *per capita* mundial, respectivamente 88,3 e 64,6 kg/hab./ano.

Tabela 9.5 – Países maiores consumidores de carne bovina (2015)

| *Ranking* Países | Consumo total carne bovina (mil TEC) | Consumo *per capita* (kg/hab./ano) | População (milhões habitantes) |
|---|---|---|---|
| EUA | 10.971,4 | 34,1 | 321,8 |
| **Brasil** | **7.6819** | **38,6** | **201,6** |
| China | 6.390,9 | 4,5 | 1.407,3 |
| Argentina | 2.803,1 | 64,6 | 43,4 |
| Austrália | 2.116,9 | 88,3 | 24,0 |
| México | 1.710,1 | 13,5 | 127,0 |
| Rússia | 1.602,4 | 11,2 | 143,5 |
| França | 1.348,3 | 20,9 | 64,4 |
| Índia | 1.092,4 | 0,8 | 1.311,1 |
| Alemanha | 1.081,1 | 13,4 | 80,7 |
| Itália | 1.064,3 | 17,8 | 59,8 |
| Turquia | 1.016,7 | 12,9 | 78,7 |
| Canadá | 968,3 | 26,9 | 35,9 |
| África do Sul | 856,0 | 15,7 | 54,5 |
| Reino Unido | 855,6 | 13,2 | 64,7 |
| Colômbia | 846,8 | 17,6 | 48,2 |
| Paquistão | 818,3 | 4,3 | 188,9 |
| Uzbequistão | 803,7 | 26,9 | 29,9 |
| Indonésia | 563,0 | 2,2 | 257,6 |
| Egito | 552,9 | 6,0 | 91,5 |
| Espanha | 540,3 | 11,7 | 46,1 |
| Outros | 18.838,7 | 4,6 | 4.076,0 |
| **Mundo** | **64.523,0** | **7,4** | **8.756,6** |

Fonte: FAO/USDA/FMI/Agroconsult – Elaboração Abiec (2016, p.28)

## Os padrões de qualidade da carne brasileira

Tipificação e classificação de carcaça e, mais recentemente, rastreabilidade e certificação de produto passaram a constituir os temas mais importantes das agendas de discussões entre os segmentos da cadeia produtiva da carne bovina. Não obstante os avanços, os retrocessos e os conflitos de interesse, o segmento de abate, representado pelos frigoríficos, têm definido

os padrões de peso e qualidade das carcaças para efeito de comercialização. Considerando que boi/novilho é a matéria-prima de maior interesse e valor no mercado, os padrões têm sido definidos com base nessa categoria. Nesse sentido, os frigoríficos penalizam as carcaças de bois/novilhos com peso inferior a 225 kg, além de exigir cobertura de gordura de 3 mm, no mínimo. Em 2004, considerando o estado de Mato Grosso do Sul como referência, o peso médio das carcaças dos animais abatidos nos frigoríficos sob a inspeção federal (SIF) foi de 265 kg para machos e 188 kg para fêmeas (Cezar et al., 2005, p.35).

### Exportação e abertura comercial

Em 2015, as exportações de carne bovina geraram receita de US$5,9 bilhões em 2015, representando recuo de 17% em comparação com o ano anterior, em função de problemas de ordem conjuntural em alguns dos principais mercados compradores da carne brasileira. Mesmo assim, as exportações de carne bovina representaram, em receita, 3% de tudo o que o Brasil exportou nesse ano (Abiec, 2016, p.6).

## Estrutura e dinâmica socioeconômica dos territórios da carne bovina

O objetivo desta subseção é fornecer um contexto geral das economias dos municípios participantes da câmara setorial (CS) por meio do PIB e PIB *per capita* e valor adicionado. Os dados indicam crescimento econômico generalizado nos três estados e nos municípios que participam das estruturas de governança durante o período estudado (2002 a 2014).

A Tabela 9.6 mostra que a desigualdade também está presente nos municípios que participam dos territórios das CSs da carne bovina, que apresentam o maior PIB, com os mineiros à frente, seguidos pelos paulistas e baianos. Quando o critério é o PIB *per capita* há uma inversão: paulistas, baianos e mineiros. Vale mencionar que os paulistas apresentam um PIB *per capita* inferior ao estadual, enquanto os baianos quase dobram em relação ao estadual e os mineiros estão dentro da média estadual.

Tabela 9.6 – PIB, população e PIB *per capita* a preços correntes nos territórios das câmaras setoriais de carne bovina (2014)

| Carne, bovinocultura e frigoríficos | PIB (R$ 1.000,00) | População | PIB *per capita* (R$ 1,00) |
|---|---|---|---|
| BA | 41.370.252 | 2.350.788 | 17.598,46 |
| MG | 130.511.499 | 4.046.361 | 32.254,04 |
| SP | 78.962.085 | 2.088.200 | 37.813,46 |

Fonte: IBGE (2014)

O valor adicionado pela administração pública é maior nos municípios do estado da Bahia (14,5%), seguidos pelos municípios do estado de Minas Gerais (11,7%) e de São Paulo (8,9%). Tomando os municípios individualmente, Piracicaba (SP) apresenta o maior PIB *per capita* (R$ 56.745,38) e Miguel Calmon (BA) apresenta o menor (R$ 6.438,80), menos da metade do PIB *per capita* estadual. A desigualdade entre os municípios que participam da mesma CS também ocorre. Por exemplo, Betim (MG) apresenta um PIB *per capita* de R$ 53.456,00, bem acima do estadual, enquanto Janaúba (MG) apresenta R$ 11.902,35, quase a metade do estadual.

## As relações de trabalho e a geração de emprego

Durante o período de 2000 a 2010, registra-se um crescimento significativo das relações de trabalho assalariado com carteira de trabalho assinada nos territórios da produção de carne bovina, com destaque para os municípios do estado da Bahia (83,4%), à frente dos territórios da carne nos estados de São Paulo (63,1%) e Minas Gerais (63,5%). Esse movimento de formalização reduz a quantidade absoluta dos assalariados sem carteira assinada, com destaque para o estado de São Paulo (-7,4%), à frente de Minas Gerais (-5,6%) e Bahia (-5,6%). Em São Paulo, a queda dos assalariados sem carteira representou uma redução da participação relativa destes no mercado de trabalho, em média de 12 pontos percentuais. Nesses casos, os assalariados ilegais funcionaram como o principal exército de reserva dos empregadores e de rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho local.

Apesar desse crescimento significativo da formalização das relações de trabalho com queda da informalidade nos territórios das CSs da carne bovina nos três estados, em 2010 a participação dos assalariados com carteira assinada ainda representava pouco mais da metade dos ocupados no estado de São Paulo (57,9%) e em Minas Gerais (53,6%), enquanto na Bahia só ultrapassa pouco mais de um terço dos ocupados (38,0%).

Seguindo a dinâmica de crescimento da formalização dos assalariados com carteira, as ocupações informais de trabalho autônomo ou por conta própria também cresceram nos territórios da produção de carne bovina, com destaque para os municípios do estado de Minas Gerais (27,9%), à frente da Bahia (23,9%) e São Paulo (17,8%). Essa ascensão dos autônomos informais por conta própria com os assalariados formais traz à tona a questão do "dualismo" estrutural do mercado de trabalho brasileiro.

Em 2010, os informais autônomos representavam 23,1% do total dos ocupados nos territórios cafeeiros na Bahia, 19,8% em Minas Gerais e 19,4% em São Paulo. Nessas condições, o informal não se configura como exército de reserva do mercado de trabalho assalariado, mas como um exército ativo de trabalhadores autônomos de caráter heterogêneo, que se reproduz nas franjas das relações de produção capitalista e do mercado de trabalho assalariado formal.

Diferente dos territórios da produção de frutas, é bem baixa a participação relativa de ocupados não remunerados e de trabalhadores na produção para o próprio consumo nos municípios da carne bovina de Minas Gerais e São Paulo, mas chega a 4,7% na Bahia. Trata-se de um conjunto de pessoas que trabalham na construção de edificações, estradas privativas, poços e outras benfeitorias para o próprio uso da unidade domiciliar, mais forte nessa região.

Esses movimentos diferenciados mostram que, apesar da ampliação e dos avanços do assalariamento no setor, a regulação da *relação salarial local* nos territórios da carne bovina, como característica nacional, *é precoce e incompleta* (Bruno, 2005), mas também *precária*, *flexível*, *parcial* e *limitada* (Pires, 1995).

## A dinâmica das organizações da sociedade civil e o papel das prefeituras municipais

Os dados secundários apresentados a seguir fornecem indícios sobre a dinâmica da sociedade civil captada por meio das organizações associativas presentes nos municípios participantes da CS em questão. Tais dados foram coletados a partir da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE) nos anos de 2002, 2006, 2010 e 2014.

## O crescimento das organizações da sociedade civil

Começando pelos dezoito municípios baianos participantes dessa câmara, essas organizações passaram de 447 (2002) para 693 (2014), aumento de 55,04 %. As organizações associativas que mais cresceram foram as culturais, que passaram de três (2002) para dez (2014), crescimento de 233,33%, com presença em doze municípios, seguidas pelas patronais, que passaram de treze (2002) para 24 (2014), crescimento de 84,62%, abrangendo dez municípios, e pelas de defesa dos direitos sociais, que passaram de 105 (2006) para 180 (2014), crescimento de 71,42%, abrangendo dezoito municípios.

Em 2014, as organizações associativas religiosas lideraram (275, 39,68% do total, com presença em dezesseis municípios), seguidas pelas de defesa dos direitos sociais (25,97% do total) e pelas sindicais (94, 13,56% do total, com presença em dezessete municípios).

O número de organizações associativas nos 21 municípios mineiros participantes dessa estrutura passou de 1.653 (2002) para 2.082 (2014), crescimento de 25,96%, liderado pelas culturais, que passaram de catorze (2002) para 32 (2014), crescimento de 128,58%, com presença em onze municípios, seguidas pelas religiosas, que passaram de 536 (2002) para 702 (2014), crescimento de 30,98%, com presença em 21 municípios, e pelas patronais, que passaram de 58 (2002) para 75 (2014), crescimento de 29,31%, abrangendo dezoito municípios.

Em 2014, as organizações associativas religiosas lideraram (33,71% do total), seguidas pelas de defesa dos direitos sociais (639, 30,69% do total, abrangendo vinte municípios) e pelas sindicais (273, 13,11% do total, abrangendo vinte municípios).

Em São Paulo, o número de organizações associativas nos vinte municípios participantes da CS da bovinocultura passou de 1.331 (2002) para 1.404 (2014), um crescimento de 5,49%, liderado pelas políticas, que passaram de cinco (2002) para oito (2014), aumento de 60%, com presença em três municípios, seguidas pelas patronais, que foram de 45 (2002) para 69 (2014), aumento de 50,34%, com presença em dezenove municípios, e pelas religiosas, que passaram de 288 (2002) para 377 (2014), aumento de 30,90%, com presença em vinte municípios.

Em 2014, as organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideraram (460, 32,76% do total, com presença em vinte municípios), seguidas pelas religiosas (24% do total) e pelas sindicais (233, 16,59% do total, com presença em dezoito municípios).

Os dados indicam que o número de organizações associativas cresceu nas três CSs. De maneira geral, a participação aconteceu principalmente por meio das organizações associativas religiosas, que lideraram nas CSs baiana e mineira, e das de defesa dos direitos sociais, que lideraram em São Paulo. São essas mais as sindicais que apresentam os maiores números e a maior abrangência geográfica. Em contraposição, as políticas exibem menores números e a menor abrangência geográfica. De qualquer maneira, é rara a participação das organizações associativas nas CSs em questão, conforme mostraremos mais adiante.

## A distribuição das despesas municipais

As informações obtidas sobre as despesas municipais das câmaras setoriais indicaram uma concentração de recursos na área social, representando valor acima de 70% em todo o período analisado. Além disso, foi identificado um crescimento nas despesas em valores absolutos em todos os territórios das câmaras, sobretudo nos municípios baianos, em que o crescimento atingiu 315% do total das despesas. No tocante às despesas econômicas, embora tenha havido um aumento dos investimentos locais, proporcionalmente os gastos municipais no setor produtivo oscilaram negativamente nas câmaras de São Paulo e Minas Gerais, e cresceram na Câmara Setorial de Carne Bovina da Bahia (Tabela 9.7).

Como se observou, a maior redução proporcional de despesas econômicas ocorreu nos municípios da câmara setorial de Minas Gerais (variação

Tabela 9.7 – Porcentagem do gasto econômico das prefeituras municipais. Municípios das câmaras setoriais de carne bovina dos estados da Bahia, Minas Gerais e São Paulo (2002-2012)

| **Câmaras setoriais** | **2002** | **2006** | **2010** | **2012** |
|---|---|---|---|---|
| | % | % | % | % |
| Câmara de Carne Bovina da Bahia | 2,16 | 3,18 | 2,36 | 2,62 |
| Câmara de Carne Bovina de Minas | 6,58 | 4,84 | 5,01 | 3,77 |
| Câmara de Carne Bovina de São Paulo | 5,42 | 5,29 | 6,26 | 5,01 |

Fonte: Secretaria do Tesouro (2012)

negativa de 32%). Em São Paulo, a mudança foi inexpressiva (-2,3%), bem distinta do cenário dos municípios baianos, que obteve um crescimento proporcional de 22,6% nos gastos econômicos municipais. Com relação às funções empenhadas, os maiores gastos econômicos, em todos os casos analisados, foram destinados à agricultura, seguidos de gastos em transporte e gestão ambiental, respectivamente.

De maneira geral, verificou-se um crescimento das despesas municipais nas funções sociais, políticas e econômicas até o período analisado. As despesas econômicas foram pouco significativas, demonstrando uma pequena capacidade de financiamento indutor dos municípios para estimular o desenvolvimento local.[1] Em virtude da estrutura rígida dos gastos públicos no Brasil, a maior parte dos recursos municipais foi destinada ao cumprimento dos direitos sociais. As despesas com a manutenção do Estado representaram a segunda função com maior peso nos gastos, seguidas das despesas econômicas. Dentre elas, os investimentos em agricultura tiveram prioridade nos municípios que têm produção de carne significativa.

## A renovação dos partidos na administração pública municipal

Ao analisar os dados dos grupos políticos nos territórios e da renovação da estrutura de poder, nota-se um comportamento distinto entre as câmaras.

1 Não considera os gastos fiscais (incentivos fiscais e isenções de impostos), que não aparecem no orçamento.

No estado de São Paulo há a predominância do Partido da Social-Democracia Brasileira, tal como visto para com o governo estadual. A maioria dos municípios da câmara de carnes manteve-se sob a liderança do partido desde 2004 (Quadro 9.1)

Quadro 9.1 – Partidos políticos nas prefeituras municipais. Municípios das câmaras setoriais de carne bovina (2000-2016)

| | 2000 | 2004 | 2008 | 2012 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|
| Câmara Setorial de Carne Bovina de São Paulo | PMDB | PSDB | PSDB | PSDB | PSDB |
| Câmara Setorial de Carne Bovina de Minas Gerais | PMDB | PSDB | PMDB/PT | PT | PSDB |
| Câmara Setorial de Carne Bovina da Bahia | PL | PFL | PT | PT | PMDB/PT |

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2016)

Já em Minas não há a mesma predominância, demonstrando um crescimento de prefeituras conquistadas pelo Partido dos Trabalhadores nos anos de 2008 e 2012 – anos em que o governo do estado mineiro era comandado pelo PSDB. Mesmo com esse movimento, a força política peessedebista nas prefeituras dos territórios mineiros em questão ainda é presente. A renovação, de fato, acontece no estado da Bahia, em que desde a renovação do grupo político do Governo Federal, a maioria dos municípios da Câmara Setorial de Carnes passou suas prefeituras também para o PT – e PMDB, na última eleição.

Dessa forma, é possível afirmar que o cenário apresentou pouca penetração dos partidos políticos de esquerda no âmbito local, apesar das mudanças na Bahia. Ficou evidente também uma predominância da influência dos grupos políticos tradicionais nos territórios, sobretudo em São Paulo. Além disso, quando comparadas ao padrão dos gastos municipais, há uma pouca influência do comportamento das despesas nesses governos de esquerda. Por sua vez, as mudanças nas políticas de desenvolvimento local/regional e as assistencialistas foram mais nítidas por meio das ações do Governo Federal e governo estadual sobre essas localidades.

## Estrutura e dinâmica dos territórios da cadeia produtiva das câmaras setoriais

Os estudos em economia e agronomia sobre estrutura fundiária das propriedades rurais e agrícolas normalmente utilizam o tamanho da área como indicador preponderante, fornecido pelo IBGE. Para cumprir com o objetivo do nosso estudo na comparação com outros setores da atividade econômica, procurou-se utilizar o tamanho da propriedade e do estabelecimento por número de pessoas empregadas, fornecidos pela Rais. Dessa forma, foi utilizada a classificação de porte da empresa (ou propriedade) utilizada pelo Sebrae: microempresa (até dezenove pessoas ocupadas), pequena empresa (de vinte a 99 pessoas empregadas), média empresa (de cem a 499 pessoas empregadas) e grande empresa (quinhentos empregados ou mais).

### Estrutura e crescimento dos estabelecimentos

No período 2002-2014, o número de estabelecimentos do setor de carne bovina cresceu 100% no estado de Minas Gerais, 80% na Bahia e apenas 37% em São Paulo. Nesse período, entre os tamanhos dos estabelecimentos, não houve mudanças que alterassem mais que 2 pontos percentuais a posição relativa da estrutura produtiva por porte vigente nos três estados (Tabela 9.8).

Tabela 9.8 – Taxa de crescimento dos estabelecimentos de produção de carne bovina e ovinocaprinocultura nos municípios das câmaras setoriais em São Paulo, Minas Gerais e Bahia (%) (2002-2014)

| **Municípios das câmaras setoriais** | **Micro** (pp) | **Pequena** (pp) | **Média** (pp) | **Grande** (pp) | **Variação total** (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Câmara Setorial de Carne Bovina (SP) | 0,0 | 0,0 | -0,2 | 0,1 | 37,3 |
| Câmara Setorial de Bovinocultura de Corte (MG) | 0,7 | -0,5 | -0,2 | 0,1 | 100,5 |
| Câmara Setorial de Carne Bovina (BA) | -0,2 | 0,0 | 0,2 | – | 79,9 |

| **Municípios das câmaras setoriais** | **Micro** (pp) | **Pequena** (pp) | **Média** (pp) | **Grande** (pp) | **Variação total** (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Câmara Setorial de Ovinos e Caprinos (SP) | 56,3 | **-29,8** | **-21,0** | -5,6 | 144,4 |
| Câmara Setorial de Ovino-caprinocultura (MG) | 8,3 | **-24,1** | 20,4 | -4,6 | 33,3 |
| Câmara Setorial de Carne de Caprinos e Ovinos (BA) | -3,4 | 3,4 | – | – | 480,0 |

Fonte: Rais (2014)

Nos três estados analisados, a cadeia produtiva do setor de carne caracteriza-se pelo predomínio de propriedades e estabelecimentos agroindustriais de porte micro. Em 2014, este segmento representava 98,7% dos estabelecimentos da cadeia produtiva da carne em Minas Gerais (4.766 unidades), 97,2% na Bahia (1.409 unidades) e 96,9% em São Paulo (1.894 unidades). Neste universo, apesar de baixa participação relativa, destacam-se os grandes estabelecimentos de frigoríficos nos territórios da carne no estado de São Paulo (12 unidades) e Minas Gerais (7 unidades), além dos estabelecimentos de porte médio nos três estados.

Diferente da bovinocultura de corte, a estrutura produtiva dos municípios criadores e produtores de carne de caprinos e ovinos teve mudanças significativas. Em São Paulo, os estabelecimentos de pequeno, médio e grande porte perderam participação relativa em detrimento das microempresas, atingindo 84,1% do total em 2014. Diferentemente, em Minas Gerais, enquanto os micros representavam 52,8%, destacava-se a participação relativa atingida pelos estabelecimentos de médio porte (27,8%) e de pequeno porte (16,7%). Na Bahia, 96,6% eram microestabelecimentos e apenas 3,4% de pequenos estabelecimentos e propriedades rurais (Tabela 9.9).

Tabela 9.9 – Distribuição dos estabelecimentos por porte de produção de carnes nos municípios das câmaras setoriais dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia (%) (2014)

| Municípios das câmaras setoriais | Micro | Pequena | Média | Grande | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Câmara Setorial de Carne Bovina (SP) | 96,9 | 1,6 | 0,8 | 0,6 | 100,0 |
| Câmara Setorial de Bovinocultura de Corte (MG) | 98,7 | 0,6 | 0,5 | 0,1 | 100,0 |
| Câmara Setorial de Carne Bovina (BA) | 97,2 | 1,9 | 1,0 | – | 100,0 |
| Câmara Setorial de Ovinos e Caprinos (SP) | 84,1 | 9,1 | 6,8 | – | 100,0 |
| Câmara Setorial de Ovino-caprinocultura (MG) | 52,8 | 16,7 | 27,8 | 2,8 | 100,0 |
| Câmara Setorial de Carne de Caprinos e Ovinos (BA) | 96,6 | 3,4 | – | – | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

Essas informações mostram lógicas espaciais diferentes do processo de organização da produção da carne nos territórios dos três estados.

## Estrutura e crescimento do emprego

O crescimento dos empregados assalariados com carteira de trabalho assinada nos estabelecimentos de produção de carne foi maior que o crescimento dos estabelecimentos nos estados da Bahia (102% contra 80%) e de São Paulo (44% contra 37%). Em Minas Gerais, o crescimento dos empregados (100,2%) foi idêntico ao crescimento dos estabelecimentos (100,5%) (Tabela 9.10).

Tabela 9.10 – Taxa de crescimento dos empregados nos estabelecimentos de produção de carnes nos territórios das câmaras setoriais dos estados de SP, MG e BA (%) (2002-2014)

| Municípios das câmaras setoriais | Micro | Pequena | Média | Grande | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Câmara Setorial da Carne Bovina (SP) | -1,1 | -1,1 | -3,4 | 5,7 | 44,3 |
| Câmara Setorial da Bovinocultura de Corte (MG) | -1,0 | -4,7 | -10,6 | 16,4 | 100,2 |
| Câmara Setorial da Carne Bovina (BA) | -6,1 | -0,5 | 6,6 | – | 102,2 |
| Câmara Setorial dos Ovinos e Caprinos (SP) | 7,2 | **3,0** | **17,6** | -27,9 | -54,8 |
| Câmara Setorial do Ovino-caprinocultura (MG) | -3,3 | **-16,4** | 49,8 | -30,1 | 32,2 |
| Câmara Setorial da Carne de Caprinos e Ovinos (BA) | -56,3 | 56,3 | – | – | 208,7 |

Fonte: Rais (2014)

Quando observado o tamanho dos estabelecimentos, o crescimento do emprego na produção de carne bovina predomina nos grandes estabelecimentos nos estados de São Paulo e de Minas Gerais e de porte médio na Bahia. Em 2014, as grandes empresas empregavam em média 64,5% no estado de São Paulo, 28,9% em Minas Gerais e nenhum na Bahia. Nesse estado, as microempresas empregavam 43%, os pequenos 18% e os médios 39% (Tabela 9.11).

Tabela 9.11 – Distribuição dos empregados nos estabelecimentos por porte de produção de carnes nos territórios das câmaras setoriais dos estados de SP, MG e BA (%) (2014)

| Municípios das câmaras setoriais | Micro | Pequena | Média | Grande | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Câmara Setorial da Carne Bovina (SP) | 15,4 | 5,0 | 15,1 | **64,5** | 100,0 |

| Municípios das câmaras setoriais | Micro | Pequena | Média | Grande | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Câmara Setorial da Bovinocultura de Corte (MG) | 39,3 | 5,2 | 26,6 | 28,9 | 100,0 |
| Câmara Setorial da Carne Bovina (BA) | **43,0** | 18,1 | 38,9 | – | 100,0 |
| Câmara Setorial de Ovinos e Caprinos (SP) | 9,7 | 16,9 | **73,4** | – | 100,0 |
| Câmara Setorial do Ovino-caprinocultura (MG) | 1,9 | 7,4 | **64,7** | 26,0 | 100,0 |
| Câmara Setorial da Carne de Caprinos e Ovinos (BA) | **43,7** | **56,3** | – | – | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

Tais movimentos parecem corroborar uma concentração de empregos assalariados em estabelecimentos de médio e grande porte, em detrimento de pequenos e microestabelecimentos de empregadores autônomos. Essa mudança pode ter impactado negativamente o funcionamento da câmara setorial nos estados de São Paulo e Minas Gerais, pois os grandes produtores privilegiam as CSs em Brasília como instrumento principal para reivindicação dos seus interesses.

Da mesma forma que a dinâmica dos estabelecimentos, a estrutura do emprego por porte nos municípios criadores e produtores de carne de caprinos e ovinos teve mudanças significativas. Nesse setor, o emprego nos grandes estabelecimentos perdeu participação relativa. Em 2014, um único estabelecimento de grande porte no estado de Minas Gerais ocupava 26% dos empregados no setor. Em São Paulo e Minas Gerais, o crescimento do emprego nos estabelecimentos de médio porte aumentou a participação relativa nesse segmento, atingindo 73,4% e 64,7%, respectivamente, do total dos empregados no setor em 2014, em detrimento da redução do emprego nas microempresas. Na Bahia, ao contrário, os estabelecimentos de pequeno porte empregavam 56,3% dos empregados e os microestabelecimentos, 43,7%.

Essas informações mostram lógicas espaciais diferentes dos efeitos do processo de organização da produção da carne na geração de emprego, nos territórios dos três estados.

## Estrutura e dinâmica das câmaras setoriais de carne bovina

### A dinâmica das câmaras setoriais de carne bovina

No estado de São Paulo, a Câmara Setorial de Carne Bovina foi criada em 1997 e, até 2013, realizou 48 reuniões. O auge de reuniões ocorreu em 2004 e 2006-2007, totalizando, respectivamente, seis e cinco reuniões por ano. No Estado de Minas Gerais, a Câmara de Bovinocultura de Corte foi criada em 2005 e, até 2017, tinha realizado doze reuniões. O auge da mobilização se deu em 2005 e 2012, com três reuniões realizadas por ano. A média atingida tem sido de uma reunião por ano. Portanto, enquanto a CS de carne bovina de São Paulo está paralisada desde 2014, a CS de bovinocultura de corte de Minas Gerais se mobiliza lentamente (Tabela 9.12).

Tabela 9.12 – Número de reuniões realizadas pelas câmaras setoriais de carne bovina em SP, MG, BA (1997-2017)

| **Anos** | **CS de carne bovina São Paulo** | **CS de carne bovina Minas Gerais** | **CS de carne bovina Bahia** |
|---|---|---|---|
| 1997 | 2 | – | – |
| 1998 | 3 | – | – |
| 1999 | 4 | – | – |
| 2000 | 1 | – | – |
| 2001 | 2 | – | – |
| 2002 | 3 | – | – |
| 2003 | 4 | – | – |
| **2004** | **6** | – | – |
| 2005 | 4 | **3** | – |
| 2006 | 5 | 0 | – |
| **2007** | **5** | 0 | – |
| 2008 | 2 | **2** | **–** |
| 2009 | 2 | 1 | 3 |
| 2010 | 2 | 0 | ? |
| 2011 | 1 | 0 | ? |

| Anos | CS de carne bovina São Paulo | CS de carne bovina Minas Gerais | CS de carne bovina Bahia |
|---|---|---|---|
| 2012 | 1 | **3** | ? |
| 2013 | 1 | 1 | ? |
| 2014 | 0 | 0 | ? |
| 2015 | 0 | 0 | ? |
| 2016 | 0 | 1 | ? |
| 2017 | 0 | 1 | ? |
| **Total** | **48** | **12** | **3** |

Fontes: SAA-SP, Seapla-MG, Seagri-BA (2017)

No estado da Bahia, foram realizadas três reuniões de preparação das câmaras setoriais em 2009, para o lançamento da câmara setorial em 2010, mas desde então não funcionam. Na realidade, não há atas nem registros oficiais de reuniões da CS de carne bovina, como das demais câmaras setoriais do estado. Elas existem para a Seagri, mas na prática não funcionam. No seu lugar, parece que o Governo do Estado optou, a partir de 2007, com base no que vinha sendo introduzido pelo Governo Federal, desde 2003, por uma nova delimitação do seu espaço geográfico para a política estadual, definida como territórios de identidade (Dias, 2016). Portanto, a análise da CS de carne bovina da Bahia foi realizada com base no documento de fundação das câmaras setoriais na Bahia, em 2010, assinado pelo Estado com as organizações patronais e alguns sindicatos de trabalhadores do setor.

## A participação do Estado e a intervenção do setor público

De acordo com o Quadro 9.2, a presença mais significativa do setor público nas CSs da carne bovina foi registrada no estado de Minas Gerais, seguida do Estado da Bahia e, por último, do estado de São Paulo. Nessa câmara, as empresas e as universidades públicas têm participação marcante no estado de Minas Gerais, situação oposta aos estados de São Paulo e Bahia.

De uma maneira geral, essa baixa participação do estado da Bahia ajuda a entender as dificuldades do funcionamento das CSs no estado. No estado de

São Paulo, essa baixa participação do setor público é compensada pela forte organização do setor de carne bovina que pressiona o Estado, o que parece não acontecer na Bahia.

Quadro 9.2 – Ambiente organizacional e institucional do estado – setor público

| **Câmara Setorial da Carne Bovina (SP, MG, BA)** | | |
|---|---|---|
| **Estado setor público (SP)** | **Estado setor público (MG)** | **Estado setor público (BA)** |
| - SAA<br>- Apta<br>- Cati<br>- Instituto de Zootecnia de Americana, Nova Odessa, Sertãozinho<br>- Fundepec-SP<br>- USP/Medicina Veterinária<br>- Mapa/SDA/DDA | - Seapa<br>- Sede<br>- Cepa<br>- Emater/MG<br>- Epamig<br>- Embrapa<br>- IMA<br>- FJP<br>- UFLA, UFMG, UFU, UFV<br>- SFA/MG<br>- BB<br>- BDMG | - Seagri<br>- SICM<br>- Adab<br>- Ebda<br>- UFBA, Escola de Medicina Veterinária<br>- SFA/BA/MAP<br>- Desenbahia<br>- BB<br>- BNB |

Fontes: SAA-SP/Seapa-MG/Seagri-BA – Pesquisa direta (2017)

## Organizações patronais – setor privado

Como apresentado no Quadro 9.3, nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, as associações de criadores e produtores são a principal forma de organização presente nas câmaras setoriais de carne bovina (vinte). O sindicato patronal, a segunda maior força, tem presença significativa apenas na CS de carne do estado de São Paulo (nove), pois tem uma única representação na CS do estado da Bahia e nenhuma em Minas Gerais. Embora tenham um número inferior aos sindicatos, as federações patronais (cinco) estão presentes nas câmaras da carne bovina nos três estados.

Quadro 9.3 – Ambiente organizacional e institucional organizações patronais – setor privado

| Câmara setorial da carne bovina | | |
|---|---|---|
| **Organizações patronais setor privado (SP)** | **Organizações patronais setor privado (MG)** | **Organizações patronais setor privado (BA)** |
| - ACNB<br>- Associação Nacional da Pecuária Intensiva (Assocon)<br>- Abag<br>- Associação Brasileira de Carne (ABC)<br>- Associação Brasileira de Criadores (ABC)<br>- Asbram<br>- ABNP<br>- Abiec<br>- Associação dos Pecuaristas do Vale do Ribeira<br>- Apas<br>- Abif<br>- Cobrac<br>- Faesp<br>- Fiesp<br>- SRB<br>- Sindicouro<br>- Sidan<br>- Sindifrio<br>- SCV<br>- Sindipec<br>- Siran<br>- Sindicato Rural de Itapetininga, Tupã<br>- Senar<br>- Banco BM&FBovespa | - Associação Nacional dos Confinadores (Assocon)<br>- ABCZ<br>- ACGC<br>- Afrig<br>- Amis<br>- CNA<br>- FAEMG<br>- FIEMG<br>- OCEMG | - ABCN<br>- ABCZ<br>- Abuba<br>- Acrioeste<br>- Faeb<br>- Coopmac<br>- Oceb<br>- Sincar<br>- Sebrae |

Fontes: SAA-SP/Seapa-MG/Seagri-BA – Pesquisa direta (2017)

Embora o estado de São Paulo concentre apenas 4,9% do rebanho bovino no Brasil, a composição da CS nesse estado ostenta uma diversidade de organizações e instituições patronais bem maior em relação às CSs dos estados de Minas Gerais e Bahia. Neste último, apesar de concentrar quase a mesma

proporção do rebanho bovino de São Paulo (5,1%), apresenta uma participação reduzida de organizações patronais na composição da câmara.

Com relação à abrangência geográfica da atuação das associações patronais que participam da CS da carne bovina no estado de São Paulo, a maior parte delas tem caráter nacional. Se agregarmos a essa característica o crescimento de grandes empresas do setor de frigoríficos, como abordado anteriormente, é possível argumentar que essa estrutura de poder tenha contribuído para a transferência das ações das organizações da CS do estado para a CS nacional de carne no Mapa. Isso parece justificar a desmobilização da CS da carne no estado de São Paulo, demonstrada pela suspensão das reuniões anuais desde 2011. Apesar das insistências da SAA-SP, ela não tem conseguido ativar a CS de carne bovina. Em Minas Gerais, as reuniões da CS não passaram de uma por ano. Na Bahia, a CS de carne bovina não funciona desde a sua criação em 2010.

## Organizações laborais e da sociedade civil não patronal

A participação das organizações e sindicatos de trabalhadores rurais nas CSs de carne é extremamente frágil, como na maioria das câmaras setoriais. Enquanto no estado de São Paulo não há nenhuma representação desse segmento da sociedade civil, nos estados de Minas Gerais e da Bahia ela se restringe à participação da Federação dos Trabalhadores da Agricultura (Fetag), conforme o Quadro 9.4. Nesse segmento tem sido marcante o fato de que nenhuma das centrais sindicais que atuam no movimento sindical brasileiro participa das câmaras setoriais da carne, uma ausência também notada em todas as outras câmaras, nos três estados.

Na ausência da representação sindical tradicional, outros tipos de organizações da sociedade civil local passam a ocupar o espaço político da CS da carne no estado de Minas Gerais. Nela se destaca a presença do movimento das donas de casa e consumidores, também das sociedades de engenheiros agrônomos e de medicina veterinária. Esta última também participou da criação da CS de carne na Bahia.

Embora se registre a participação da Fetag nos estados de Minas Gerais e da Bahia, e das sociedades de engenheiros agrônomos e de medicina veterinária, ela está aquém do crescimento das organizações civis registradas que

Quadro 9.4 – Ambiente organizacional e institucional organizações laborais – sociedade civil

| Câmara Setorial da Carne Bovina (SP, MG, BA) | | |
|---|---|---|
| **Organizações laborais sociedade civil (SP)** | **Organizações laborais sociedade civil (MG)** | **Organizações laborais sociedade civil (BA)** |
| - Sindefesa | - Fetag-MG<br>- Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais<br>- CRMV<br>- SMEA<br>- SMMV | - Fetag-BA<br>- SMV |

Fontes: SAA-SP/Seapa-MG/Seagri-BA – Pesquisa direta (2017)

ocorre nos territórios da produção de carne, mas de fora da governança da CS. Como os sindicatos de trabalhadores também não participam das CSs de carnes, apesar do crescimento dos empregados assalariados com carteira de trabalho assinada, inclusive em grandes frigoríficos, reforçam-se os laços do Estado com os agentes representantes do setor patronal de pecuaristas e de empresários da indústria.

Com base nesses resultados processuais do ambiente organizacional e institucional das câmaras setoriais de carne, é possível concluir afirmando tratar-se de uma *governança territorial pública-bipartite ou estatal-privada*, isto é, quando o Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias regionais e territoriais com as organizações patronais do setor privado, voltada para o mercado de bens e serviços. A CS de carnes do estado de São Paulo é o exemplo mais evidente desse formato.

Além disso, como a presença de representação de organizações laborais e da sociedade civil não patronal na CS de carnes da Bahia é mais formal que real, não se configura ali uma *governança pública-tripartite*, nem em Minas Gerais, isto é, a governança que ocorre quando as instituições públicas, juntas com as organizações privadas e da sociedade civil, impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais. No Brasil, os comitês de bacias hidrográficas são exemplos mais evidentes desse formato.

## Conclusões

No que diz respeito aos municípios que participam das câmaras setoriais abordadas neste capítulo, os dados secundários coletados indicam desigualdade econômica, quer o critério seja o PIB ou seja o PIB *per capita*. No entanto, os municípios mineiros participantes dessa CS apresentam o maior PIB, seguidos pelos paulistas e baianos. Mas quando o critério é o PIB *per capita*, os municípios paulistas lideram, seguidos pelos mineiros e baianos. Porém, estes dois últimos apresentam um PIB *per capita* maior que os dos respectivos estados, enquanto os paulistas apresentam números menores que o PIB *per capita* estadual.

Também vale destacar que o valor adicionado pela administração pública é maior no conjunto de municípios baianos, seguidos pelos mineiros e paulistas, indício da dependência do setor público, da pequena diversidade e do pequeno dinamismo da economia baiana e mineira quando comparadas à paulista.

Os dados secundários sobre a dinâmica social indicam que as organizações associativas religiosas, de defesa dos direitos e sindicais apresentam os maiores números e abrangem mais municípios do que as outras categorias. Em comparação com os números das organizações associativas citadas logo antes, as organizações associativas políticas são poucas e abrangem menos municípios. Todavia, vale reforçar que o crescimento das organizações associativas não se reflete na participação nas câmaras setoriais.

Em relação aos grupos políticos, houve uma baixa renovação política e uma baixa inserção dos partidos de esquerda nos territórios, à exceção do PT na Bahia. Já sobre as despesas municipais, os gastos econômicos foram pouco significativos, demonstrando uma pequena capacidade de financiamento indutor dos municípios para estimular o desenvolvimento local.

De maneira geral, os resultados indicam que as estruturas de governança estudadas têm um papel muito restrito no planejamento e na coordenação do desenvolvimento dos territórios que abrangem. Desigualdade social e econômica dos territórios, dominação privada e baixa participação da sociedade civil, muitas vezes, explicam o funcionamento truncado da governança das câmaras setoriais da carne bovina. No estado de São Paulo, de 1997 a 2013, essa câmara realizou 48 reuniões, mas desde então a CS está desmobilizada. No estado de Minas Gerais, de 2005 a 2017, a Câmara Setorial de

Bovinocultura de corte realizou apenas doze reuniões, ficando entre as CSs com baixa mobilização.

Na Bahia, a Câmara da Carne Bovina foi criada em 2010, mas não funciona desde então – na prática, negação e desperdício das oportunidades de desenvolvimento territorial que o funcionamento da cadeia da bovinocultura de corte oferece. Assim, parece que o governo e os municípios que participam dessas CSs não têm estratégias coletivas para aproveitar as oportunidades de crescimento e desenvolvimento econômico, proporcionadas pela cadeia produtiva da carne no interior do estado.

# 10
# O território da governança ineficaz: a caprino-ovinocultura na Bahia

*Noeli Pertile*

## Introdução

No Brasil, a caprino-ovinocultura está intrinsecamente associada à economia de subsistência, especialmente no Nordeste, onde é alternativa importante para a agricultura familiar, inclusive como reserva de valor. Algumas unidades familiares mantêm os animais na propriedade, mesmo estando prontos para o abate ou ainda quando a pastagem já sofre os efeitos da seca. O que pode parecer incoerente no primeiro momento apresenta um método todo peculiar quando se analisa a questão com o olhar do sertanejo. E "esse *modus operandi* nordestino explica, em parte, as dificuldades de estabelecer um mínimo de uniformidade nos produtos oferecidos ao mercado de carne ovinocaprina da região" (Nogueira Filho; Figueiredo Júnior; Yamamoto, 2010, p.302).

Até meados da década de 2000, a pobreza do campo e a situação fundiária irregular impediam o acesso aos recursos financeiros e também à assistência técnica, já que ambos os instrumentos permaneciam vinculados à posse da terra. Na década de 1980, por exemplo, nos oito municípios que concentram cerca de um milhão de caprinos e ovinos (22% do total nacional), menos de 1% dos agricultores familiares tinham acesso a crédito (Pomponet, 2009). Já em 2010 a caprino-ovinocultura estava incluída na relação de atividades que poderiam beneficiar-se da linha de crédito Mais Alimentos, disponibilizada pelo Governo Federal destinada à infraestrutura de unidades produtivas da agricultura familiar (Carvalho, 2010).

O consumo de carne de caprinos e ovinos pelos brasileiros é ainda baixo. Apesar de apresentar características importantes (Tabela 10.1) para dietas alimentares equilibradas, se comparada às demais, a carne caprina ainda é pouco consumida e/ou disponibilizada no Brasil; o consumo é de, no máximo, 1,5 kg/hab./ano, incluindo os abates informais. O que significa dizer que está muito abaixo da média de consumo de outras carnes (bovina, suína e de frango) que se aproxima a 90 kg/hab./ano, de acordo com a Associação Brasileira de Criadores de Ovinos.

Tabela 10.1

| **Características das carnes (conteúdo por 100 g)** | | | |
|---|---|---|---|
| **Espécie** | **Caloria** | **Proteína** | **Gordura** |
| Caprina | 165 | 18,7 | 9,4 |
| Ovina | 253 | 18,2 | 19,4 |
| Bovina | 244 | 18,7 | 18,2 |
| Suína | 216 | 15,5 | 16,6 |
| Aves | 246 | 18,1 | 18,7 |

Fonte: *Revista Brasileira de Agropecuária* (1999) apud Nogueira Filho, Figueiredo Júnior e Yamamoto (2010, p.63)

No que se refere à produção brasileira, de acordo com o IBGE (2011), o país produziu 9,3 milhões de cabeças caprinas em 2011, das quais o estado da Bahia detinha 29,2%, sendo que o município de Casa Nova foi o maior produtor. Já em relação à produção de ovinos, 17 milhões de cabeças, o estado do Rio Grande do Sul (ovinos com lã) foi o maior produtor e a Bahia (ovinos sem lã) o segundo maior. O estado baiano representou, assim, 17,4% do total nacional, tendo sua produção voltada para a carne. Em termos municipais, o município de Casa Nova é o maior produtor da Bahia e também o quarto maior produtor de ovinos do Brasil.[1]

1 Segundo dados do IBGE (2015), a criação de caprinos atingiu 9,6 milhões de cabeças em 2015, sendo o Nordeste responsável por 93% do total. A Bahia respondeu por 27,4%. A criação de ovinos também se destaca no Nordeste com 60,6% do rebanho nacional no ano de 2015. Após o Rio Grande do Sul, com 21,5% do total nacional, o estado da Bahia é o segundo produtor de ovinos e representa 17%. Na Bahia, o município de Casa Nova (BA) é o maior produtor tanto de caprinos quanto de ovinos.

Além desta introdução, este capítulo investiga a lógica territorial do processo produtivo da caprino-ovinocultura no estado da Bahia e a contribuição dessa atividade de base familiar à economia dos municípios e ao modo de vida das populações envolvidas. Abordaremos a produção e as diferentes formas institucionais no âmbito local em que tanto as relações de trabalho quanto o mercado de produtos aparecem de modo geral como informais, com pouca ou nenhuma atuação dos sindicatos e de mecanismos de governança setorial. Para exposição desse processo, o capítulo está dividido em quatro seções. A primeira trata da dinâmica regional da caprino-ovinocultura na Bahia. A segunda apresenta a territorialidade da caprino-ovinocultura na Bahia e a lógica do minifúndio no semiárido. A terceira mostra o papel dos programas dos governos da Bahia para a caprino-ovinocultura. A quarta debate os sentidos de não governança territorial da caprino-ovinocultura. Por último, são apresentadas as principais conclusões.

## A dinâmica regional da caprino-ovinocultura na Bahia

A produção baiana de caprinos e ovinos se desenvolve nas microrregiões de Conceição do Coité, Jaguarari, Juazeiro, Monte Santo, Paulo Afonso e Remanso. Dentre elas, Juazeiro é a microrregião com efetivos mais expressivos de caprinos e ovinos. Entretanto, ao longo das últimas décadas houve uma instabilidade dos efetivos, apresentando inflexões e progressões, conforme as tabelas 10.2 e 10.3. Entre as décadas de 1980 e 2010, o rebanho de caprinos na Bahia passou por diferentes fases no que tange a seus crescimentos. Sua maior produção foi em 1990 com 3,4 mil cabeças; já no ano de 2010, a produção caiu para 1,7 mil cabeças. Essa queda na produção aconteceu em todas as microrregiões, exceto em Jaguarari.

Com a diminuição da produção pressupõe-se que, mesmo com o suporte do Estado por meio de programas, a exemplo do Plano Plurianual, há muitos entraves que ainda limitam a atividade. O semiárido baiano passou ao longo das últimas décadas do século XX por períodos de secas prolongadas, que podem ter contribuído para as instabilidades nos efetivos de rebanho de caprinos e ovinos. Outros fatores podem ter contribuído para promover tais oscilações na produção (gráficos 10.1 e 10.2), tendo em vista a predominância

Tabela 10.2 – Efetivos do rebanho de caprinos na Bahia (em cabeças) (1980-2010)

| Microrregiões | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
|---|---|---|---|---|
| Conceição do Coité | 62.192 | 141.851 | 129.526 | 61.339 |
| Jaguarari | 98.100 | 151.885 | 146.677 | 258.341 |
| Juazeiro | 587.967 | 1.208.776 | 793.956 | 531.632 |
| Monte Santo | 265.240 | 378.100 | 330.890 | 177.837 |
| Paulo Afonso | 261.855 | 417.330 | 238.030 | 236.267 |
| Remanso | 463.322 | 1.126.285 | 1.026.010 | 440.043 |
| Totais | 1.738.676 | 3.424.227 | 2.665.089 | 1.705.459 |

Fonte: Sidra/IBGE (1980-2010)

Tabela 10.3 – Efetivos do rebanho de ovinos na Bahia (em cabeças) (1980-2010)

| Microrregiões | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
|---|---|---|---|---|
| Conceição do Coité | 249.130 | 313.739 | 230.166 | 177.409 |
| Jaguarari | 52.500 | 84.165 | 57.248 | 150.161 |
| Juazeiro | 277.651 | 447.752 | 413.856 | 406.316 |
| Monte Santo | 282.900 | 353.600 | 348.700 | 332.608 |
| Paulo Afonso | 136.275 | 229.978 | 148.357 | 128.907 |
| Remanso | 177.765 | 336.380 | 47.117 | 368.270 |
| Totais | 1.176.221 | 1.765.614 | 1.245.444 | 1.563.671 |

Fonte: Sidra/IBGE (1980-2010)

da agricultura familiar na região que, muitas vezes, não apresenta condições de produção favoráveis.

A atividade pecuária de caprinos e ovinos na Bahia tem um grande potencial para se desenvolver de forma plena e buscar, com isso, melhores formas de comercialização, podendo minimizar as instabilidades do rebanho, se as ações públicas se desenvolverem objetivando uma transformação estrutural.

A produção de ovinos na Bahia também apresentou inconstância entre as décadas de 1980 e 2010, tendo uma variação dos efetivos, passando de 1.176 mil cabeças em 1980 para 1.765 mil em 1990, voltando a cair no ano de 2000 e subir um pouco em 2010, conforme visto na Tabela 10.3. Observa-se que atualmente as microrregiões que mais produzem são Juazeiro, Remanso e Monte Santo.

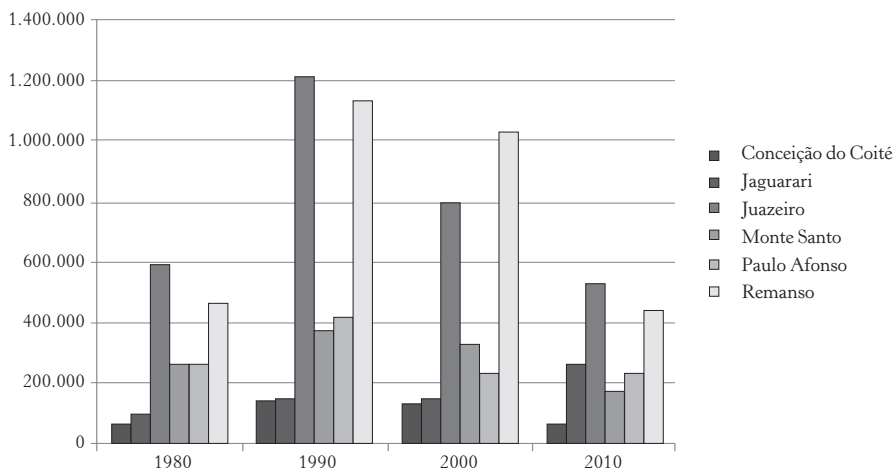
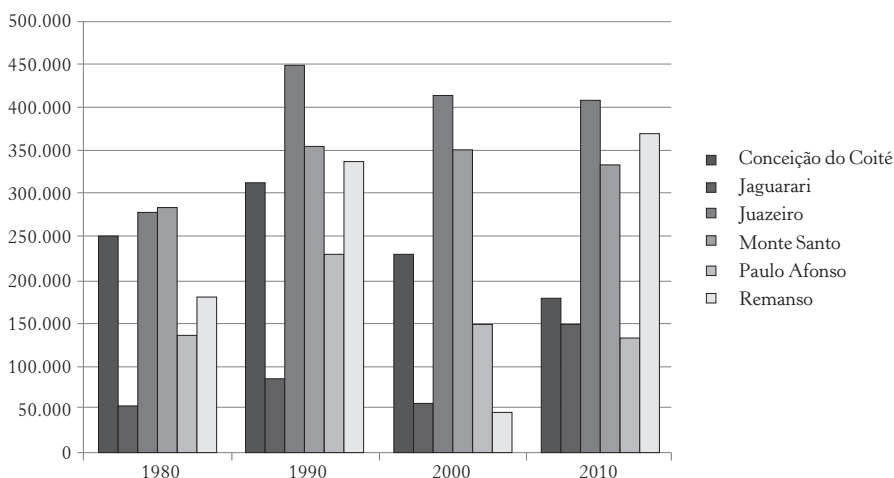
Gráfico 10.1 – Efetivos do rebanho de caprino na Bahia, por microrregião (1980-2010)

Fonte: Sidra/IBGE (1980-2010)

Gráfico 10.2 – Efetivos do rebanho ovino na Bahia, por microrregião (1980-2010)

Fonte: Sidra/IBGE (1980-2020)

Pressupõe-se que essa instabilidade na produção tanto de ovinos quanto de caprinos no estado da Bahia se deva às condições na estrutura do processo produtivo. Alguns outros fatores implicados podem, contudo, contribuir para tal situação, a exemplo da estrutura fundiária. Com predomínio de

minifúndios e poucas condições sanitárias no processo produtivo e de corte nos espaços de abate, há uma deficiência de acesso a meios de produção mais avançados que possam promover um aproveitamento melhor dos subprodutos da caprino-ovinocultura.

O potencial de adaptação dos caprinos e dos ovinos no seminário é bastante elevado se comparado a outros plantéis. Contudo, há que se considerar, em relação às questões ambientais, que períodos de seca prolongados afetam a oferta de alimento e água para os animais.

## A territorialidade da caprino-ovinocultura na Bahia: o minifúndio no semiárido

No Nordeste brasileiro a criação de animais de pequeno porte é uma das atividades presentes que datam do início da ocupação do Vale do Rio São Francisco. Considerada por Caio Prado Jr. como uma "atividade acessória" em relação à monocultura açucareira, a produção pecuária surgia com objetivo de prover a força necessária aos trabalhos nos engenhos e alimentação da população litorânea. Nesse contexto surgiu a caprinocultura no Norte do semiárido baiano, onde, por muito tempo, os caprinos representaram um sustentáculo para a subsistência dos pequenos agricultores, juntamente com os cultivos de milho, feijão e mandioca, característicos da agricultura familiar, incluindo os camponeses dos minifúndios e fundos de pasto, entre outros.

O bioma da caatinga é adequado para a produção de caprinos e ovinos por causa das condições edafoclimáticas. O desenvolvimento da agricultura nessa área é mais prejudicado, haja vista o baixo índice pluviométrico, o que impulsiona a pecuária como atividade principal. Considerando os fatores naturais, a produção de caprinos e ovinos apresenta custos baixos, permitindo aos pequenos agricultores desenvolver a atividade para o autoconsumo e como renda complementar.

Apesar de a caprino-ovinocultura ocorrer em todo o estado da Bahia, principalmente no semiárido, a produção não aparece de modo homogêneo, mesmo dentro de uma mesma região. A irradiação da ocupação territorial em direção ao Vale do São Francisco favoreceu também a consolidação e permanência dos rebanhos caprinos em algumas áreas mais concentradas do que

outras. Assim, a área da pesquisa compreende as microrregiões de Juazeiro, Conceição do Coité, Jaguarari, Monte Santo, Paulo Afonso e Remanso, com municípios[2] localizados principalmente no semiárido baiano.

Portanto, a pecuária é considerada uma das atividades econômicas viáveis para promover o desenvolvimento socioeconômico das comunidades tradicionais do semiárido baiano, se houver políticas públicas adequadas que busquem fomentar a convivência dos sertanejos. Contudo, o poder público brasileiro durante muitos anos se comprometeu com políticas paliativas nos períodos de seca prolongada, com viés combativo diante da carência pluviométrica, sem buscar soluções de convivência com o semiárido e/ou para promover a estruturação da produção de modo a construir sua autossuficiência.

Conviver com o semiárido implica, entre outras possibilidades, compreender as dinâmicas naturais específicas dessa região para pensar formas mais adequadas de uso da terra via agricultura, pecuária e outras atividades complementares. Contudo, é imprescindível pensar o campo sem o acesso aos meios de produção, no caso a terra, que sempre foi muito precária. Sem título legalizado ou qualquer documentação, os posseiros enfrentavam restrições nas ocasiões em que buscavam obter crédito para aplicar na produção.

Na Bahia, a produção de caprinos e ovinos é realizada predominantemente no sistema extensivo, onde os animais são mantidos livres, em pastagens nativas. O resultado disso é uma produtividade estritamente ligada à fertilidade natural da terra e à sazonalidade climática. Os animais pastam o dia todo e alimentam-se da vegetação que possa existir, como no caso da caatinga, que se renova (brota) após as chuvas. Já em períodos de seca, as cactáceas são importantes fontes de alimentos e de água, como a palma, que mesmo se sua folha estiver seca é de fácil digestão, mas apresenta baixo nível de proteína. De qualquer modo, é uma possibilidade de fonte de água e energia barata (Jesus Júnior; Rodrigues; Moraes, 2010).

---

2 Campo Alegre de Lourdes, Casa Nova, Pilão Arcado, Remanso, Curaçá, Juazeiro, Sento Sé, Sobradinho, Uauá, Araci, Barrocas, Candeal, Capela do Alto Alegre, Capim Grosso, Conceição do Coité, Gavião, Nova Fátima, Pé de Serra, Retirolândia, Riachão do Jacuípe, Santa Luz, São Domingos, São José do Jacuípe, Serrinha, Teofilândia, Valente, Várzea da Roça, Andorinhas, Campo Formoso, Jaguarari, Mirangaba, Ourolândia, Umburanas, Várzea Nova, Abaré, Canudos, Chorrochó, Glória, Jeremoabo, Macururé, Paulo Afonso, Rodelas, Santa Brígida, Cansanção, Euclides da Cunha, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue e Tucano.

Assim, se a área de terra aos arredores for rica em alimentos, os animais se desenvolvem bem, caso contrário, não terão bom desenvolvimento. Por serem bastante resistentes ao ambiente de semiaridez e suas adversidades, tornam a atividade da caprino-ovinocultura de grande relevância para o sertanejo – e esta é uma característica de considerável diferença entre a possibilidade de produção desses pequenos animais em relação ao gado bovino, por exemplo, que exige muito mais alimentos e água do que os primeiros. Nesse sentido é que se começa a pensar aqui a importância de compreender a estrutura fundiária da região.

Além da limitada superfície agrícola útil, as chuvas (poucas e irregulares) e os solos (rasos e de baixa fertilidade, que caracterizam o ambiente natural da região) são outros relevantes fatores desfavoráveis enfrentados pelo agricultor de base familiar dentro de sua unidade produtiva. Essa condição é agravada por práticas espoliativas de cultivo, criação e extrativismo e, ainda, por uma precária condição de apoio em termos de crédito e de assistência técnica, quando estão presentes (Guimarães Filho, 2018). Desse modo, depois do autoconsumo e o autoprovisionamento, pouco pode ser comercializado, e o que o faz apresenta oscilações no que tange à quantidade, à qualidade e à regularidade na oferta, o que é considerado normal dentro das características da agricultura familiar, principal produtora de caprinos no país, especialmente no semiárido.

Diante do exposto, faz-se necessário salientar que a predominância dos estabelecimentos onde ocorre a produção de caprinos e ovinos na Bahia é de minifúndios e, dentre eles, grande parcela possui menos de 10ha cada. Essa questão – tamanho do estabelecimento, área – é primordial, pois há que se considerar que a caprino-ovinocultura ocorre predominantemente no semiárido, o que agrava ainda mais a situação de insuficiência de terra necessária para atender às outras demandas da família, tendo em vista a produção agropecuária e a área de moradia, entre outras.

Ao buscar compreender a organização do espaço agrário a partir da produção de caprinos e ovinos do semiárido do estado da Bahia, necessariamente se deve correlacionar os dados efetivos dos rebanhos à estrutura fundiária da região e, ainda, aos programas de governo pensados e/ou introduzidos para o desenvolvimento da produção nos decênios de 1980 a 2010.

Entretanto, apesar de o bioma da caatinga (dentro do semiárido) ter a pecuária como atividade relevante e o custo de produção de caprinos e ovinos

ser mais baixo do que a criação de gado bovino, o fomento a essa atividade apresenta ineficiências, pois o suporte que poderia ser viabilizado por meio de políticas públicas ainda não garante a autossuficiência dos trabalhadores rurais, que tem como característica a produção de base familiar.

Assim, os pequenos agricultores convivem com diversas perdas em seu processo produtivo, devido, também, à falta de manejo correto na produção dos animais. Contudo, a pesquisa permitiu apontar problemas de diferentes ordens que impedem os trabalhadores rurais do semiárido de ampliar sua produção e viabilizar maior aumento da renda e de autonomia.

No sentido de compreender a base espacial da caprino-ovinocultura na Bahia, buscou-se analisar a estrutura fundiária[3] dos municípios envolvidos na produção agropecuária desses pequenos animais, com a ressalva de que a caprino-ovinocultura baiana em geral ocorre de modo complementar a outras atividades agrícolas e também, por vezes, não agrícolas. Os estabelecimentos rurais dos municípios produtores, em relação ao tamanho da área, são classificados de acordo com a Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que leva em consideração o módulo fiscal (e não apenas a metragem), que varia de acordo com cada município e é estabelecido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).[4]

Na análise da pesquisa, constatou-se que a estrutura fundiária na qual se processa a produção de caprinos e ovinos na Bahia é predominantemente composta por minifúndios, uma vez que, em média, o módulo fiscal dos municípios é de 50 hectares. Assim, constatou-se que 52% dos estabelecimentos ocupam área inferior a 10 hectares, sendo que, em média, cada estabelecimento tem 8,9 hectares.

Não obstante, se considerarmos minifúndios e pequenas propriedades juntos, constata-se que eles predominam na grande maioria dos municípios analisados e representam entre 95 e 99% dos estabelecimentos. Como parte dessa realidade, citam-se dois municípios, Serrinha e Casa Nova: Serrinha

---

3 Para tanto, tomaram-se por base os dados do IBGE sistematizados e disponíveis no site Geografar (https://geografar.ufba.br/).

4 Os estabelecimentos são definidos como minifúndio, pequena, média ou grande propriedade: (*i*) minifúndio, o imóvel rural com área inferior a um módulo fiscal; (*ii*) pequena propriedade, o imóvel de área compreendida entre um e quatro módulos fiscais; (*iii*) média propriedade, o imóvel rural de área superior a quatro e até quinze módulos fiscais; (*iv*) grande propriedade, o imóvel rural de área superior quinze módulos fiscais.

porque representa muito bem essa realidade da predominância do minifúndio e Casa Nova porque é o maior produtor de caprinos e ovinos da Bahia. Serrinha, no ano de 2006, possuía 4.464 estabelecimentos rurais, dos quais a grande maioria constituía de minifúndios e pequenas propriedades; juntas, elas representavam 99,4% do total de estabelecimentos e ocupavam 75,4% da área total do município.

O município de Casa Nova (Tabela 10.4) apresenta 79,4% dos estabelecimentos rurais considerados como minifúndios e 18,83% são pequenas propriedades, que ocupam 37,6 % e 41 % do total da área (180.460 ha) respectivamente. O município também apresenta 1,72% de média propriedade, ocupando uma área de 18% do total, equivalente a 43.256 hectares e 0,05% de grande propriedade, ocupando uma área 2,6% da área (6.124 ha). Portanto, no município de Casa Nova, dos 6.939 estabelecimentos predominam os minifúndios e pequenas propriedades, com 98,23% das propriedades ocupando 78,6 % da área total do município.

Tabela 10.4 – Estrutura fundiária de Casa Nova/BA (2006)

| Grupo de área (ha) | Estabelecimento | | Área (hectares) | |
|---|---|---|---|---|
| | nº | % | nº | % |
| Menos de 10 | 1.953 | 28,1 | 8.339 | 3,6 |
| 10 a menos de 20 | 1.480 | 21,3 | 17.851 | 8 |
| 20 a menos de 50 | 2.068 | 30 | 60.099 | 26 |
| 50 a menos de 100 | 1.013 | 14,5 | 59.912 | 26 |
| 100 a menos de 200 | 301 | 4,33 | 34.259 | 15 |
| 200 a menos de 500 | 94 | 1,35 | 26.228 | 11,4 |
| 500 a menos de 1000 | 26 | 0,37 | 17.028 | 7,4 |
| 1000 a menos de 2.500 | 4 | 0,05 | 6.124 | 2,6 |
| **Total** | **6.939** | **100** | **229.840** | **100** |

Módulo fiscal: 65ha.
Fonte: IBGE (2006)

A realidade fundiária é, por assim dizer, a questão central para começar a refletir sobre a caprino-ovinocultura na Bahia, pois dificilmente alguma política pública voltada para o setor poderá solucionar a questão de produção/produtividade se a base pela qual se processa a atividade, a terra como meio de produção (inclusive de pastagens e alimentos para os animais), é insuficiente.

Com os dados da estrutura fundiária é possível inferir que dificilmente as famílias conseguirão obter êxito (no sentido de produção) se sua área de produção é tão inferior ao que recomendam as próprias instituições do Estado, via módulo fiscal, predominantemente nos minifúndios. Não por acaso, são as áreas que adotam, na pecuária, o rebanho de pequenos animais, ovinos e caprinos. A realidade do semiárido, de todo modo, já dificulta a criação de gado de porte maior (a exemplo de bovinos) por consumir e desperdiçar (via urina) muita energia, principalmente água. Assim, a caprino-ovinocultura se torna mais adequada e adaptada à realidade do sertão. No entanto, a questão energética envolve também outros elementos, como a alimentação, tanto quanto a água, que é mais escassa no semiárido. É esse ponto que associaremos à estrutura fundiária. É praticamente impossível criar animais de grande porte em áreas tão ínfimas, conforme já abordado. A isso se atribui, fundamentalmente, a adoção da criação de ovinos e caprinos nos menores estabelecimentos.

A região sempre esteve carente de políticas públicas voltadas para seu potencial agropecuário. Após um longo período esquecida, a partir da década de 1970, a caprino-ovinocultura na Bahia começou a receber atenção quando foram desenvolvidos relatórios para compreender a situação da pecuária no estado. Nesse contexto o poder público estadual iniciou suas políticas de desenvolvimento da caprino-ovinocultura e, no ano de 1996, foi incluído no Plano Plurianual da Bahia. De acordo com Nogueira, Figueiredo e Yamamoto (2010), o referido plano trouxe algumas medidas como o plano de metas para pesquisa, assistência técnica e créditos com objetivo de aperfeiçoar o processo produtivo e fomentar a caprino-ovinocultura. No Plano Plurianual seguinte, foram previstos R$ 214 mil para treinamentos de produtores rurais nas duas principais regiões dedicadas à atividade no estado: o Vale do São Francisco e o Nordeste semiárido (Pomponet, 2009, p.135).

## Programas dos governos da Bahia para a caprino-ovinocultura

Durante muitos anos o Brasil desenvolveu políticas de "combate" à seca, sem considerar que a instabilidade climática é uma questão de âmbito natural e que as consequências decorrentes da insuficiência pluviométrica

não seriam solucionadas com políticas públicas que só amenizassem o problema das populações que ali habitavam. As questões centrais são de ordem socioeconômica e político-sociais, construídas historicamente e que, para serem alteradas, necessitam de transformações estruturais e permanentes (Furtado, 2002).

Nessa direção, é preciso pensar as políticas públicas estruturantes, partindo de uma busca pela promoção da convivência (das populações residentes) com a realidade natural local e, a partir dela, promover atividades que permitam o desenvolvimento socioeconômico dos trabalhadores rurais, sobretudo os de base familiar, conforme assinalam Maciel e Pontes (2015, p.44):

> Desse modo, confirma-se novamente que é a organização da sociedade que a torna vulnerável a crises – inclusive ambientais –, não permitindo que os mais pobres constituam capital (seja econômico, cultural ou social) para amparar uma reestruturação produtiva profunda ou incrementar sua resiliência. No Sertão, os produtores familiares em geral continuam com atividades agropecuárias de pequeno porte, precariamente inseridas numa economia de mercado.

Um dos primeiros programas a ser pensado para a produção de ovinos e caprinos na Bahia foi o chamado Cabra Forte. Ele foi elaborado dentro do Plano Plurianual do período entre 2004-2007 e previu a intervenção do Estado na introdução de infraestrutura hídrica e capacitação de mão de obra para elevar a produção e a produtividade de caprinos e ovinos de pequenos agricultores de base familiar, tendo como parceria programas do Governo Federal, por meio do Pronaf e do Programa de Aquisição de Alimento (PAA) (Quadro 10.1). Por meio da atuação do Governo Federal, via Pronaf e PAA, o programa Cabra Forte contribuiu com os pequenos agricultores, buscando garantir o pagamento do custo de produção, bem como uma possibilidade na busca da autossuficiência da produção com a diminuição da mortalidade do rebanho.

Todavia, as ações supracitadas não foram suficientes para o decréscimo dos efetivos do rebanho, pois em 2010 houve uma queda significativa de caprinos e pouco expressiva de ovinos, o que pressupõe que o desenvolvimento dessas ações não foi suficiente. A caprino-ovinocultura é a atividade que tem considerada adaptabilidade ao semiárido, como já apontado; porém, mesmo tendo esse potencial, apresenta oscilações. No entanto, sem

Quadro 10.1 – Programas de governo para caprino-ovinocultura no estado da Bahia (governador, partido político, período)

| | |
|---|---|
| **Paulo Souto**<br>**PFL**<br>**1996-1999** | Plano Plurianual da Bahia 1996-1999 |
| | Incentivo à atividade por meio de cursos para produtores, assistência técnica e realização de pesquisas. |
| **César Borges**<br>**PFL**<br>**1999-2002** | Plano Plurianual da Bahia 2000-2003 |
| | Treinamento de produtores rurais no nordeste semiárido e na região do São Francisco, incluindo a ovinocultura. Treinamento de técnicos e projetos de pesquisa. |
| **Paulo Souto**<br>**PFL**<br>**2003-2007** | Plano Plurianual da Bahia 2004-2007 |
| | Regiões produtoras: Remanso, Juazeiro, Conceição do Coité, Jaguarari, Paulo Afonso e Monte Santo. |
| | Programa Cabra Forte |
| | Estabelecimento de infraestrutura hídrica; capacitação de mão de obra; participação do Banco do Brasil e Banco do Nordeste na oferta de recursos do Pronaf; escavação de 7.599 cisternas; 514 poços; construção de 37 barragens; implantação de 100 hectares de pastagens; disponibilização de assistência técnica; importação de sessenta embriões de caprinos e ovinos; aquisição de unidade móvel de sanidade animal: o Bode Móvel.<br>Ação efetiva – incorporação da caprinocultura ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), integrante do programa do Governo Federal Fome Zero. |
| **Jaques Wagner**<br>**PT**<br>**2007-2011** | Programa Pró-Berro |
| | Incluído no Programa Vida Melhor no ano de 2012. Objetivos: melhoramento genético do rebanho; aquisição de dez mil reprodutores; padronização de carcaças; otimizar a comercialização; pequenos produtores terem acesso a reprodutores de alta qualidade; capacitação dos criadores para atender à demanda do mercado; linha de crédito por meio do Banco do Brasil e Banco do Nordeste. |

Fonte: elaborado pela autora, com base em Pomponet (2009, p.135), Nogueira, Figueiredo e Yamamoto (2010) e Seagri/BA (2018)

dúvida alguma, essa atividade é extremamente importante para garantir renda aos trabalhadores rurais, principalmente os pequenos, que buscam novas perspectivas para produzir e garantir a autossuficiência, bem como a permanência no campo:

> [...] a maior parte da produção leiteira é oriunda da exploração de pequenos produtores, que criam cabras mestiças, e nem sempre adotam tecnologias adequadas, seja no manejo alimentar, seja no manejo sanitário e reprodutivo. Não obstante, a produção de leite de cabra no Nordeste vem crescendo de forma significativa, apoiada em programas governamentais, que adquirem a produção para utilização na merenda escolar. (Nogueira; Figueiredo; Yamamoto, 2010, p.40)

A produção de leite tem dois grupos de produtores, os poucos que produzem com elevada tecnologia, condições sanitárias adequadas, e aqueles pequenos produtores que têm a aquisição garantida, via programas governamentais do PAA e PNAE, mas que não têm condições de competir nos grandes mercados. Essa realidade atinge uma parte significativa dos produtores de características familiares.

Ainda em referência aos programas estatais, foi criado o Programa Pró-Berro (2007 a 2011), com o objetivo de melhorar geneticamente o rebanho da caprino-ovinocultura no estado da Bahia; assim como as dos programas anteriores, algumas propostas foram colocadas em prática e sobre outras não há registro. No conjunto, não foram suficientes para consolidar nem a produção, nem o mercado, haja vista que a atividade em sua maioria é realizada por trabalhadores rurais de base familiar, utilizando métodos tradicionais, com a prática extensiva.

O uso de novas técnicas e/ou tecnologia aplicadas na caprino-ovinocultura pode, ao longo do tempo, levar a uma submissão do pequeno agricultor ao capital na medida em que ele passa a depender dessa tecnologia e, portanto, perder sua autonomia. Contudo, é importante frisar que ainda não é possível afirmar que tal situação ocorra com significância na área pesquisada.

No entanto, sempre é importante refletir sobre a adoção de medidas verticalizadas, que não levam em consideração o meio ambiente social e as demandas das populações locais. Existem áreas de produção, nos fundos de pasto[5] (áreas de uso comum onde os animais andam entre as propriedades, sem cercas), por exemplo, que enfrentam sérias dificuldades estruturais,

5 Guimarães Filho (2018) aponta a necessidade de recompor a caatinga nas áreas mais degradadas, especialmente nos fundos de pasto que correspondem a mais de 18 mil famílias em aproximadamente trezentas associações que podem desaparecer em decorrência de problemas relacionados ao seu reconhecimento e regularização e falta de apoio, tanto técnico quanto financeiro.

como falta de "acesso à energia elétrica e à água em quantidade, qualidade e constância", segundo Quinzeiro Neto et al. (2011, p.72). Os autores observam, ainda, que "[...] deve haver cautela com a recomendação dos pacotes tecnológicos e adoção de políticas públicas, pois pode resultar em perda do conhecimento tradicional como os recursos forrageiros locais e raças nativas de ovinos e caprinos".

A produção, em sua maioria, tem o objetivo de abastecer a família com carne e derivados como leite. Parte do excedente é comercializada no comércio informal como em feiras livres dos municípios produtores, o que é comum no Nordeste. Desse modo, o produtor consegue trocar, de modo simples, parte do que produz por produtos que não consegue produzir em sua propriedade. De acordo com Silva (1991, p.63),

> a subsunção formal se dá nas áreas de pequena produção familiar em que a posse da terra pelo produtor ocorre sem qualquer medição, de forma natural. A natureza humana e a natureza terra se relacionam em perfeita simbiose, não há fetichismo, coisificação. O produtor produz para sua sobrevivência e de seus familiares, tira da terra o seu sustento, vendendo o excedente para comprar o que não produz.

Constata-se que há, na caprino-ovinocultura da Bahia, uma preocupação principalmente em abastecer a família, e nisso consiste a importância da produção. Diferentemente do que ocorre em produções de grande escala na pecuária brasileira, a caprino-ovinocultura do Nordeste é bem adaptada às condições naturais do semiárido, ao mesmo tempo que é base do fornecimento de proteína na agricultura familiar. Especialmente para os minifúndios, se não fosse a criação desses pequenos animais, a pecuária seria inviabilizada.

## Os sentidos da não governança da caprino-ovinocultura

Este tópico tem como objetivo apresentar uma análise das atividades da caprino-ovinocultura na Bahia e da respectiva câmara setorial, considerando o contexto dessa produção no Nordeste e sob a perspectiva atual da participação dos atores. Pelo exposto, parte-se do pressuposto do não funcionamento

das câmaras setoriais na Bahia, especialmente a Subcâmara Setorial de Caprinos e Ovinos que, desde sua fundação, teve apenas uma reunião,[6] realizada em 2011. O Quadro 10.2 destaca quais órgãos e instituições tiveram suas representações na Câmara Setorial da Carne em que a subcâmara da caprino-ovinocultura está inserida, no ano de sua criação, em 2010. Para tal, a Seagri/BA organizou uma conferência estadual das câmaras setoriais em que foi elaborado um planejamento estratégico da agropecuária da Bahia por vinte anos.

Quadro 10.2 – Entidades e órgãos componentes da Câmara Setorial de Carne, 2010

| |
|---|
| Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. (Desenbahia) |
| Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia (Adab) |
| Associação Baiana de Avicultura (ABA) |
| Associação Baiana de Suinocultura (ABS) |
| Associação Baiana dos Criadores (Abac) |
| Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos da Bahia (Acooba) |
| Associação de Frigoríficos do Nordeste (AFN) |
| Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (Ebda) |
| Federação da Agricultura e Pecuária do Estado da Bahia (Faeb) |
| Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (Seagri) |
| Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração (SICM) |
| Sindicato das Indústrias de Carne da Bahia (Sincar) |
| Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado da Bahia (SFA/BA) |
| Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB) |

Fonte: elaborado por Noeli Pertile, com base em Ascom/Bahia (2010)

Segundo a Seagri (Bahia, 2010a), as cadeias produtivas teriam "nas câmaras a instância neutra e adequada para a análise e identificação de prioridades de atuação do governo e de sua política de desenvolvimento harmônico para os diferentes segmentos da agropecuária", uma vez que esta última

6 As câmaras setoriais foram criadas em 28 de maio de 2010. Já a reunião ocorreu em 20 de maio de 2011, no Centro de Treinamento da Ebda em Salvador (BA), conforme consta no próprio site da Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária da Bahia (Seagri). Disponível em: http://www.seagri.ba.gov.br/sites/default/files/reuniao/Memoria_Reuniao_Caprinnos_e_ovinos20.05.2011.pdf. Acesso em: 28 abr. 2018.

representava 24% do PIB, 30% dos empregos gerados e 37% das exportações daquele ano. No mesmo ensejo, para o superintendente de desenvolvimento agropecuário da Seagri, as câmaras setoriais seriam instrumentos democráticos e transparentes de interlocução entre o governo e o setor produtivo, "[...] formadas por representantes de entidades, de pequenos, médios e grandes produtores, trabalhadores, empresários, industriais, do setor privado e de órgãos públicos federais e estaduais, além de instituições financeiras e movimentos sociais" (ibidem, s.p.). Contudo, como se pode constatar (Quadro 10.2), nem todas as entidades foram representadas naquele momento, especialmente no que tange aos pequenos produtores, trabalhadores industriais e, especialmente, movimentos sociais.

Como já abordado na seção anterior, a maior parte da produção da ovinocaprinocultura na Bahia é formada por pequenos produtores que têm nessa atividade uma fonte secundária de renda familiar e consideram os animais como importante reserva de valor, especialmente para casos de emergência. De acordo com Jesus Júnior, Rodrigues e Moraes (2010), esses produtores, em geral, são pouco tecnificados e apresentam fragilidade financeira e ambiental. Pode-se inferir que, nesses casos (e o que é comum no interior da Bahia), para a composição da renda da família alguns membros trabalham em atividades não agrícolas, juntamente com a aposentadoria rural e o Bolsa Família.[7]

Conforme Jesus Júnior; Rodrigues e Moraes (ibidem), a falta de dados consistentes e de estatísticas oficiais sobre a produção de carne de ovinos e caprinos aparece como a principal dificuldade para avaliar a evolução da caprino-ovinocultura no Brasil e, consequentemente, a tomada de decisões e realização de investimentos no setor. Os estados que mais demandam os financiamentos são Rio Grande do Sul, São Paulo e Bahia. O Rio Grande do Sul é o destino de mais de 50% dos recursos do Plano Safra alocados à ovinocaprinocultura no período de 2003 a 2008. No ano de 2008 o total destinado à atividade foi R$ 13,3 milhões. Os referidos autores apontam a integração produtor-empresa como "alternativa" de organização para a cadeia de caprino-ovinocultura (ibidem, p.316).

7 Bolsa Família é um programa do Governo Federal que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil; foi criado em outubro de 2003 e possui três eixos principais: complemento da renda; acesso a direitos e articulação com outras ações.

No entanto, poder-se-ia tecer uma série de argumentos acerca dessa questão, discordando. De acordo com Pertile (2001), a integração é um meio pelo qual grandes empresas buscam, em cada setor dominado, externalizar custos para internalizar os resultados positivos, objetivando maiores lucros. Nesse processo elas tornam os pequenos produtores extremamente dependentes e subordinados a elas. Isso, definitivamente, não resolve os problemas dos pequenos criadores de caprinos e ovinos, nem da Bahia, nem do resto do Nordeste.

No que tange ao processo industrial, Nogueira Filho, Figueiredo Júnior e Yamamoto (2010) apontam que os frigoríficos-abatedouros caracterizam o ramo industrial da cadeia ovinocaprina de corte. Esses estabelecimentos são os responsáveis pelo abate do animal, pela elaboração dos produtos e por sua comercialização no atacado. Segundo os referidos autores, no Brasil existem problemas quanto à disponibilidade de informações referentes à capacidade de abate e processamento de carne de ovinos e caprinos, e a maior dificuldade na obtenção de dados é o grande volume de abate informal, principalmente na Região Nordeste, que concentra a maior parte do rebanho nacional. Do total dos animais abatidos, sem dúvida, a maior parte da carne é comercializada em feiras livres e açougues, e apenas cerca de 5% passam por algum tipo de inspeção sanitária (municipal, estadual ou federal). No município de Feira de Santana há um frigorífico com modernos equipamentos e instalações industriais, produzindo cortes especiais, embalando a vácuo para lojas de carne e supermercados de Feira de Santana e Salvador (ibidem, p.63).

Já no norte da Bahia, a Cooperativa dos Empreendedores Rurais de Jussara (Coperj), que atende a mais de quatrocentos cooperados localizados em dezenove municípios,[8] também possui um abatedouro-frigorífico[9] de relativa importância para a região que, no entanto, possui apenas licença municipal para funcionar, o que o inclui no mercado informal.

---

8 Com sede em Jussara, atende a esse município e aos municípios de São Gabriel, Gentio do Ouro, Uibai, Presidente Dutra, Itaguaçú da Bahia, Mulungu do Morro, Xique-Xique, Lapão, Central, Barra do Mendes, Irecê, João Dourado, Cafarnaum, Canarana, Barro Alto, América Dourada, Ibititá e Ibipeba.

9 Assim como muitos outros, o referido abatedouro possui licença municipal para funcionamento, com Portaria de Licença Ambiental 01/2018 de 9 de março de 2018; nesse sentido, esse abatedouro-frigorífico também entra na lista de mercado clandestino de carnes, de acordo com Nogueira Filho; Figueiredo Júnior e Yamamoto (2010).

Estima-se que os abates clandestinos são responsáveis por mais de 90% do abate de caprinos e ovinos no país, ocorrem na propriedade rural e, de modo geral, a produção resultante seria de baixa qualidade. Alguns produtores abatem os animais em sua propriedade e os entregam diretamente na residência do consumidor. No entanto, também são contabilizados como clandestinos os abates ocorridos em açougues e outros estabelecimentos dotados de licença sanitária municipal. Essa licença refere-se unicamente aos aspectos ambientais decorrentes da atividade; existem, portanto, as outras licenças e/ou autorizações emitidas por instâncias federal ou estadual.

Em relação à comercialização, há que se considerar, ainda, o baixo nível de associativismo/cooperativismo praticado entre os produtores que se veem fragilizados e reféns de atravessadores. Estes últimos, por sua vez, ditam os preços que desestimulam o pequeno produtor que nem recebe remuneração suficiente para cobrir os gastos com a produção: "ao atuarem isoladamente, os produtores vendem os animais a intermediários, em feiras do município ou em sua propriedade, recebendo o pagamento à vista ou alguns dias depois da entrega" (ibidem, p.62).

Nesse sentido, concorda-se com Guimarães Filho (2018, p.58) acerca da insuficiência e/ou ineficiência das políticas públicas e programas de apoio à caprino-ovinocultura da agricultura familiar do semiárido.

> [...] além de dispersos e superficiais, se caracterizaram por uma concepção predominantemente assistencialista e por uma excessiva setorização, pelo que, em termos de resultados, não propiciaram nenhuma mudança de real impacto ao nível de padrão de vida do produtor e de sua família. Pelo contrário, a ineficácia desses programas colocava sob ameaça de desaparecimento um enorme potencial de trabalho e produção, representado por mais de um milhão de unidades agrícolas de base familiar.

O autor aponta uma série de pontos vulneráveis apresentados pelos programas governamentais relativos à caprino-ovinocultura no semiárido. Destaca a não priorização de um processo de autogestão que permitisse ao grupo de atores locais assumir gradativamente o protagonismo do processo, reduzindo, em ritmo compatível, a dependência das instituições públicas; a visão curta, em um horizonte quadrienal para o alcance de seus resultados; a massificação imediata, sem os meios necessários, do contingente de beneficiários

em detrimento de áreas-piloto iniciais com expansão gradativa posterior; a limitação das ações de apoio ao segmento de criadores, ignorando ou negligenciando os demais segmentos da cadeia produtiva; a inexistência de um sistema simultâneo de monitoramento e de avaliação de impactos das ações empreendidas.

Conforme constata Guimarães Filho (ibidem), as limitações de diferentes ordens contribuem para a baixa eficiência do sistema produtivo desses animais, sendo que a estrutura fundiária é questão central. Nessa senda, a falta de terra necessária, no caso os minifúndios, torna o pequeno produtor vulnerável, inclusive na exploração de caprinos e de ovinos, pois esse aspecto prejudica a expansão da atividade para escala maior e, consequentemente, limita sua renda (Nogueira Filho; Kasprzykowski, 2006, p.43). Além disso, é central destacar as limitadas áreas úteis destinadas para a agricultura de que o minifúndio dispõe, com solos rasos e de baixa fertilidade, característicos da região, e as chuvas, poucas e irregulares, que são fatores relevantes desfavoráveis enfrentados pelas unidades produtivas da agricultura familiar.

A condição de apoio em termos de crédito e de assistência técnica é precária, quando não ausente. Essa situação indica que ao produtor cabe um elevado nível de custos e perdas que, após o autoconsumo, resulta em limitada e irregular oferta de produtos. Disso decorre que o pequeno produtor terá baixa inserção no mercado e não poderá selecionar o mercado destino de seus produtos. Fica indicada aqui a não participação desses produtores em outras escalas de atuação que não sejam a local.

Contudo, mesmo com esse quadro limitante, tem crescido a produção da caprino-ovinocultura, especialmente pelo aumento da produção da carne por ser considerada com baixos teores de gorduras, colesterol e calorias se comparada à carne bovina. No entanto, uma questão central quando se trata de produção e consumo de carne desses pequenos animais é o abate clandestino, conforme Guimarães Filho (2018), como já mencionado. Nesse sentido, o autor afirma não ver perspectivas de viabilização de arranjos produtivos, por exemplo, se esse aspecto da produção/consumo for negligenciado. Salienta, ainda, que os investimentos em abatedouros formais podem ser até desestimulados e inviabilizados, considerando a concorrência desleal dos abates clandestinos.

Após analisarmos todo o contexto no qual se organiza a caprino-ovinocultura na Bahia, desde seus aspectos produtivos no semiárido,

passando pela grave problemática da estrutura fundiária, abate e comercialização da carne de ovinos e caprinos, considerando os parcos e insuficientes recursos e programas de governo, os argumentos sobre o não funcionamento da Câmara Setorial da Caprino-ovinocultura na Bahia ficam mais evidentes e, assim, a sua não governança. Concordamos com Pires (2016, p.144), quando considera a

> [...] governança de um território como sendo o conjunto de dispositivos institucionais, formalizados ou não, que estabelecem a regulação das relações entre atores públicos, privados e da sociedade civil (empresas, associações, sindicatos, poder público, ONGs), em torno de um planejamento ou projeto de desenvolvimento, ou mesmo para resolver algum problema socioeconômico inédito em âmbito local ou regional, nacional ou internacional.

Com as lentes do conceito de governança territorial, há um apontamento para a importância que as escalas geográficas e as diferentes formas horizontalizadas ou verticalizadas da ação pública exercem no território e, ainda, podem colaborar para uma melhor análise do modo de operacionalizar a descentralização de poder do Estado e dos distintos papéis das coletividades inseridas na sociedade civil. De acordo com Pires (ibidem, p.145) pode-se, ainda, tomar o conceito de governança como termo fundante para o "[...] desenvolvimento dos territórios locais, podendo inclusive ser tratada como seu recurso específico, pois é por meio dela que se concebe a aproximação e a configuração de redes de atores que caracteriza, através de seus compromissos, acordos e convenções, a modalidade de desenvolvimento que ocorrerá em determinado território".

O referido autor afirma ainda que a análise a partir desses pontos pode indicar que, tendo em vista "o nível de compartilhamento das decisões em uma estrutura de governança territorial pública, envolvendo atores com interesses distintos, maior o nível de satisfação dos integrantes da governança diante da contemplação de seus objetivos" (ibidem, p.145). Contudo, o oposto também é válido: quando não há a participação e/ou representação dos principais agentes envolvidos no processo, menor é sua representatividade, como no caso ocorrido com a CS da caprino-ovinocultura na Bahia.

Ao observar, no Quadro 2, quais entidades e órgãos componentes foram representados na composição da Câmara Setorial de Carne da Bahia (na qual

a Caprino-ovinocultura está inserida), constata-se que aqueles a quem de fato mais deveria interessar e que produzem a maior parte desses pequenos animais – que são os pequenos produtores – não foram representados. Também não estiveram representados os trabalhadores industriais e os movimentos sociais. De modo diferente, o Quadro 2 aponta que a subcâmara da caprino-ovinocultura na Bahia foi criada para atender aos objetivos do agronegócio, representado por grandes e/ou especializados produtores e frigoríficos que tinham interesse em expandir a produção para garantir uma oferta estável de matéria-prima, por exemplo.

Nesse sentido, a câmara setorial ora apresentada pode ser incluída no tipo de governança privado-coletiva. Nesse caso, "o Estado é uma instituição formal e, a partir dele, se agrupam os operadores privados e que impulsionam a coordenação setorial e corporativa de recursos e estratégias de domínio público" (ibidem, p.155). Assim, as práticas individualistas desfazem a capacidade da governança e fragilizam a execução das políticas públicas de desenvolvimento territorial. Como observado, os elementos apontam para a construção de privilégios de interesses de agentes hegemônicos do Estado com o setor patronal em detrimento dos interesses e representações dos pequenos produtores e demais agentes do processo, como os movimentos sociais.

A partir dos tipos de governança estabelecidos para a pesquisa (ibidem) e tendo por base a análise das atividades empíricas, indagamos se tais princípios conseguem, de fato, resultar em melhor funcionalidade das estruturas governamentais e privadas associadas à constituição da referida câmara setorial.

*Transparência, participação* e *representatividade* – nem todos os agentes são convidados e/ou inseridos nas estruturas de governança, prevalecendo interesses de agentes individuais ou de grupos hegemônicos, comprometendo o *equilíbrio* das representações dos diferentes agentes. Quanto à *accountability*, não foram informados os destinos dos recursos públicos destinados à CS, ficando assim a responsabilidade comprometida. Desse mesmo modo, não se constata a existência de *coerência* interna que poderia contribuir para pensar o desenvolvimento local.

As relações de trabalho aparecem, de modo geral, como informais, com pouca ou nenhuma atuação dos sindicatos. Em relação à concorrência e o modo de coordenação entre empresas e centros de pesquisa, há pouca ou

nenhuma concorrência e inovação tecnológica. O mercado informal atua predominantemente. A estrutura da rede é muito simples e limitada. Quanto ao Estado e o modo de intervenção dos atores públicos: constata-se a mínima intervenção dos governos das escalas estadual e nacional, aparecendo pouco também a participação do governo municipal. Do mesmo modo, é baixa a participação dos demais atores e, quando aparecem, são intervenções bastante específicas. Sobre o posicionamento do espaço local na divisão espacial do trabalho: predominam as lógicas locais, pouco relevantes para atração de empresas do setor. Quanto ao posicionamento do espaço local no sistema monetário e financeiro, há pouco investimento inicial; há lógicas locais de produção, consumo local e regional, de modo informal e pouca ou nenhuma competitividade.

Foram identificadas limitações no que se refere à representatividade da sociedade na promoção de um mecanismo democrático e transparente de participação dos diferentes grupos que atuam no segmento produtivo. Já as políticas desenvolvidas não passaram por uma ampla discussão em diferentes representações da sociedade, com desconsideração dos interesses de alguns grupos, principalmente dos produtores da agricultura familiar e dos movimentos sociais. Pelo exposto, pode-se inferir, por fim, que a Câmara Setorial de Carnes – Subcâmara Caprino-ovinocultura da Bahia é um bom exemplo da não governança.

## Conclusões

O não funcionamento das câmaras setoriais na Bahia, com a falta de representação dos pequenos produtores, das comunidades tradicionais e dos movimentos sociais desde sua formação, impulsionou-nos a buscar outros elementos para compreender como poderia aparecer a governança nesse setor. A partir disso se buscou investigar como se caracteriza o sistema de produção de caprinos e ovinos no semiárido do estado da Bahia, correlação aos efetivos de rebanho, estrutura fundiária da região e os programas de governo que foram promovidos para o desenvolvimento produção nos decênios entre 1980 e 2010. Constatou-se que, apesar de o bioma da caatinga ratificar a pecuária como atividade relevante na região e o custo de produção de caprinos e ovinos ser mais baixo, o fomento a essa atividade ainda carece

de mais atenção. O suporte que poderia ser viabilizado por meio de políticas públicas ainda não garante a autossuficiência dos trabalhadores rurais que têm como característica a produção de base familiar.

A introdução da CS da caprino-ovinocultura não tinha por objetivo discutir as questões agrárias pertinentes e diretamente relacionadas à produção em pequena escala. Dentre tantas questões, os pequenos produtores convivem com diversas perdas no seu processo produtivo, devido, também, à falta de manejo correto. No entanto, não é a adoção de pacotes tecnológicos e de políticas públicas descontextualizadas da realidade que pode solucionar tais problemas, pois pode gerar outros, a exemplo da perda do conhecimento tradicional.

A pesquisa permitiu identificar, ainda, alguns dos principais problemas que impedem os trabalhadores rurais do semiárido de ampliar sua produção e viabilizar aumento de renda e de sua autonomia. O mais relevante da pesquisa, contudo, consiste em considerar como a agricultura familiar dos municípios estudados ainda consegue criar animais (mesmo que de pequeno porte) em áreas de terra tão mínimas. Analisando esse aspecto, considera-se que os agricultores e suas famílias fazem um esforço enorme para conciliar produção agrícola e pecuária em seus minifúndios, o que aos olhos de muitos de nós seria impossível.

Essa discussão não se encerra; ao contrário, deve ser inserida na reflexão da importância que a reforma agrária tem para o pequeno agricultor, aquele que tem pouca ou nenhuma terra no Brasil: a possibilidade da reprodução da vida a partir do mais importante dos meios de produção, a terra.

# 11
# O poder econômico na governança territorial das câmaras setoriais do Ministério da Agricultura

*Eduardo Fernandes Marcusso*

## Introdução

Tendo em vista o processo de descentralização político-administrativa iniciada pela Constituição Federal de 1988, as câmaras setoriais (CSs) surgem como fóruns de discussão entre atores que antes não tinham voz no debate político nacional. Na ideia tripartite de poder, as câmaras setoriais tiveram avanços em unir representantes do trabalho, do capital e do estado, porém, atualmente, os trabalhadores vêm sendo alijados e junto da sociedade civil organizada possuem poucos espaços e poder dentro das câmaras.

A partir desse panorama, este capítulo analisa a configuração das estruturas de poder nas câmaras setoriais (CSs) do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa), especificamente: Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Carne Bovina, Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Viticultura, Vinhos e Derivados, Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Fruticultura, Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Agronegócio do Cacau e Sistemas Florestais Renováveis, Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Caprinos e Ovinos, Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Citricultura.

A escolha dessas câmaras partiu do objetivo de realizar uma análise comparativa dos modelos de governança e sua influência nas lógicas territoriais e de políticas de desenvolvimento territorial dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, onde esses setores têm destaque.

A sustentação teórica da pesquisa se dá pela análise setorial na óptica da teoria de regulação que busca entender os modelos de organização setorial e sua

relação com as questões macroeconômicas do funcionamento do capitalismo e da abordagem da governança territorial, que por sua vez busca enxergar as formas de poder estabelecidas nos territórios e seus arcabouços institucionais.

A partir da participação nas reuniões das CSs, das atas das reuniões, entrevistas com os integrantes da assessoria das câmaras do Mapa e com os presidentes das câmaras foi possível traçar os perfis de cada câmara dentro do âmbito federal, suas lideranças, expectativas, acordos e conflitos. Em posse da configuração das câmaras setoriais e sua estrutura de poder, podemos delimitar os elementos políticos da governança territorial em cada um desses fóruns e tipificar qual governança prepondera.

A metodologia proposta por Pires (2017) será guia deste estudo para avaliarmos a qualidade da governança em cada uma das CSs, buscando aferir como os fundamentos para uma governança territorial, democrática e tripartite são ou não construídos, ou seja, verificaremos o desenho institucional da governança e os valores político-institucionais nas câmaras setoriais.

Este capítulo se divide, além desta introdução, em quatro seções. A primeira analisa a expansão do agronegócio e a regulação setorial. A segunda descreve a criação da câmara setorial no Ministério da Agricultura (Mapa). A terceira aprofunda a análise sobre a governança territorial nas principais câmaras setoriais do Mapa. A quarta seção analisa os princípios básicos da governança territorial nas câmaras setoriais do Mapa. Por último, as conclusões.

## A expansão do agronegócio e a regulação setorial

Seguindo a teorização da regulação setorial, vamos esboçar as características macroeconômicas do setor e suas transformações territoriais para traçar o quadro de montagem do setor do agronegócio e seu desenvolvimento no Brasil nas últimas décadas. Essa análise possibilitará verificar a alteração na governança territorial do setor.

O setor agropecuário no Brasil teve importantes transformações anteriores ao processo de redemocratização. Esse setor, a partir da década de 1970, passou por uma verdadeira reestruturação produtiva, na qual técnicas e tecnologias provocaram a reorganização do território brasileiro, resultando em novos arranjos espaciais denominados regiões produtivas agrícolas (Elias, 2011).

As interações entre o local e o global e as articulações expandidas dos territórios locais em relação à economia mundial são complementares e ocorre certa recomposição dos espaços moldando-se à era da globalização (Benko, 2001).

As regiões do agronegócio, também associadas ao processo de globalização, são compostas tanto pelas áreas rurais quanto pelas urbanas, as quais recebem investimento que faz parte dos circuitos superiores do agronegócio globalizado, comandado por grandes empresas nacionais e multinacionais (Elias, 2011).

Esse processo de modernização agrícola nacional viveu duas fases de regulação que acompanharam a história do país no século XX. No primeiro momento, o Estado passou a intervir diretamente na economia a partir da década de 1930 na concepção do nacional desenvolvimentismo de Vargas e abrindo-se para o capital internacional nos governos de Juscelino Kubitschek e do regime militar. Essa fase durou até meados dos anos 1980, quando o setor agropecuário vivia tecnificação acelerada (Belik, 1998).

Ainda nesse período a representatividade no setor também sofreu grande alteração. Como a indústria e as finanças se fundiram com a agropecuária, formando grandes complexos do agronegócio, o número de associações de produtores cresceu de forma vertiginosa. Nos anos 1970 e 1980 foi criada mais da metade das associações existentes em 1991 (Takagi, 2000).

Num segundo momento, após a regulação estatal da agropecuária, o agronegócio conduziu a uma autorregulação do setor: nessa fase, dos anos 1990, o estado se desloca do centro condutor por causa da sua crise pela empreitada de desregulamentação característica dos governos pós-redemocratização (Belik, 1998). Belik et al. (2012, p.15-6) enumeram os propósitos da regulação estatal e autorregulação agroindustrial:

> A regulação estatal objetivou: a) elevar a oferta de alimentos para evitar a alta dos preços; b) modernizar as propriedades agrícolas que tinham condições de financiamento, consubstanciando uma modernização conservadora da estrutura fundiária vigente; c) reduzir as pressões exercidas pelos movimentos sociais no campo e d) criar mercado consumidor para a indústria de bens de produção agrícola, internalizada no país a partir dos anos 1960 [...] Os aspectos de ordem geral que explicam a passagem da fase de regulação estatal na agropecuária para a de autorregulação agroindustrial são os seguintes: a) a crise fiscal e política do Estado; b) a integração dos capitais financeiro, industrial, comercial e agrário; c) o

avanço das corporações transnacionais agroalimentares e o surgimento de novas formas de financiamento e d) o amadurecimento organizacional dos principais complexos agroindustriais e de suas redes políticas.

Como podemos notar, o cenário posto para a criação das CSs no âmbito do Ministério da Agricultura confere a necessidade de participação de outros agentes componentes do setor agropecuário nacional.

Nesse ponto verificamos a ligação da ideia de regulação com a de governança territorial. As formas de regulação mais ligadas ao Estado configuram uma governança do tipo estatal-privada, enquanto a consolidação do agronegócio e de sua própria autorregulação pode ser caracterizada como um novo tipo de governança privada-estatal que será detalhada mais à frente.

## A criação da câmara setorial do Ministério da Agricultura e a regulação bipartite

A criação das CSs do Ministério da Agricultura se deu pela Lei Agrícola, a Lei nº 8.171 de 1991, que lança esses fóruns de forma a assessorar o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), órgão que formulava e coordenava a política agrícola nacional (Takagi, 2002). Contudo, essa lei teve muitos vetos que impossibilitaram uma atuação efetiva na diretriz da política agrícola nacional, que ficou restrita aos executivos ligados ao gabinete do ministro.

A composição das CSs da agroindústria envolveu entidades de representação dos setores produtivos de diversas categorias, órgãos públicos e também dos trabalhadores, apesar de a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) ser a única a participar (Takagi, 2000). Foram criadas 36 CSs até 1995, ano em que, seguindo a desarticulação do modelo tripartite, pararam de funcionar (Takagi, 2002).

Durante essa primeira vigência das CSs, o caráter reivindicativo em relação às políticas do plano safra, barreiras às importações, concessão de créditos e isenção de impostos eram as principais pautas; dessa forma os representantes privados não se tornaram parte ativa e aguardavam a destinação de verbas e atitudes do governo (ibidem).

A reabertura das CSs no Ministério da Agricultura se inicia pelo Decreto Presidencial nº 2, de 2 de setembro de 1998, que em seu art. 1 cria o Conselho

do Agronegócio (Consagro) e no art. 2 estabelece sua missão de articular e negociar o poder público e a iniciativa privada com o objetivo de introduzir os mecanismos, as diretrizes e as respectivas estratégias competitivas do agronegócio brasileiro, no médio e longo prazos, a partir das propostas do Fórum Nacional da Agricultura (FNA) (Brasil, 1998b).

Na normativa surge o nome agronegócio agora institucionalizado, ou seja, o processo de modernização da agricultura e a associação com o capital industrial e financeiro já está sedimentado e avança passo a passo na fronteira agrícola no Centro-Oeste brasileiro, alcançando espaços ao sul da região Norte.

A efetiva reabertura das CSs no Ministério da Agricultura se deu no ano de 2003 com a criação de várias CSs e câmaras temáticas. Após a abertura de várias câmaras, foi publicada a Portaria Ministerial nº 231 de 21 de outubro de 2015, que aprova o regimento interno do Consagro.

Recentemente nova normativa trouxe expansões para as câmaras. A Portaria Ministerial nº 1.353, de 16 de agosto de 2018, revogou a anterior e onde antes tínhamos um limite de 25 integrantes, agora esse número avançou para trinta. Essa mudança mostra o crescente interesse em fazer parte desse fórum privilegiado de discussões dentro do Mapa, estabelecer e expandir as redes de poder e os blocos socioterritoriais.

Foram listados seis conceitos básicos nessa nova experiência de fórum de discussão entre o poder público e as instituições privadas: equidade no tratamento entre os diferentes elos das cadeias produtivas, qualidade nos serviços, garantia da segurança alimentar, competitividade, harmonização entre os setores e paridade entre público e privado na sua gestão (Vilela; Araújo, 2006).

As câmaras, agora nessa nova fase, têm aspectos semelhantes com as CSs já existentes no Ministério da Agricultura na década de 1990, tais como serem fóruns de debate e suporte para análises e informações sobre a conjuntura econômica e social do país, a identificação de prioridades definidas em planos da macroeconomia, definição de preços mínimos, elaboração de plano de safras, busca de consenso para conflitos e negociações internas e externas, assim como a definição dos índices de produtividade da terra (Brasil, 2009).

Contudo, as novas CSs apresentam um novo aspecto importante para a definição do ambiente institucional e da governança que as cerca. Apesar de a portaria nº 231/2015 estabelecer em seu inciso II do art. 2º que os participantes das CSs, além do governo, podem ser entidades da iniciativa privada

relacionadas à defesa do consumidor, cooperativismo, representações patronais e de trabalhadores, não existem entidades de expressiva representatividade dos trabalhadores e de defesa do consumidor.

As entidades desse teor são apenas duas em todas as CSs estudadas, a saber, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tomé-Açu (PA) e a Associação Brasileira de Enologia (ABE), sediada em Bento Gonçalves.

A única representante dos trabalhadores é de cunho municipal e, apesar de estar como membro, não participou da reunião e possui baixa representatividade. Já a ABE é uma instituição de renome internacional e reconhecida pela Organização Internacional do Vinho (OIV), fundada em 1976, que tem como objetivo promover a cultura vitivinícola e estabelecer uma relação harmônica entre os enólogos e consumidores. Assim, a ABE representa os interesses dos consumidores na CS, mas se vê isolada nessa tarefa.

Dessa forma, as novas CSs do Ministério da Agricultura são locais de debate quase exclusivos das instituições representantes do setor privado e do governo, ficando este, muitas vezes, como passivo e receptor das demandas do mercado. A não representação dos trabalhadores e da sociedade civil organizada fere um dos conceitos básicos descritos pelo próprio Ministério da Agricultura na formação das CSs: equidade no tratamento entre os diferentes elos das cadeias produtivas (Vilela; Araújo, 2006).

Em termos de governança, podemos verificar a nítida consolidação do modelo bipartite, estando de um lado o agronegócio, já estruturado com suas redes de poder que sustentam sua posição, e do outro, o governo como receptor e amortecedor das demandas mercadológicas, ficando entre os interesses privados e coletivos.

Na análise do histórico de criação dessa nova fase de CSs podemos ver que o seu número só cresce, com onze criadas em 2003 e passando para dezessete em 2004, vinte em 2005, 23 em 2006 e hoje, em 2017, com 29. Nesse período não existiu CS que fosse extinta, ao contrário das câmaras temáticas (CTs), que iniciaram com cinco até 2005, já tiveram três câmaras extintas e hoje contam com seis ao total. As CTs extintas foram a das ciências agrárias, a das relações internacionais e de agricultura competitiva e sustentável.

O número crescente de CSs mostra que o fórum funciona para os setores que têm acesso mais facilitado para colocar suas reivindicações ao poder público, chegando diretamente ao ministro por meio dos encaminhamentos tomados nas reuniões.

Em entrevista com um dos membros da Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas (ACST/Mapa), que faz a organização desses fóruns no Ministério da Agricultura, foi relatada a proximidade do ministro com as CSs e CTs. Existe uma ligação burocrática entre o ministro e as CSs, uma vez que o presidente do Consagro é o próprio ministro, que pode aprovar ou não a eleição de presidentes das câmaras, aprovar as pautas das reuniões, referendar a instituição ou extinção de novas câmaras, entre outras atribuições.

Já as CTs e sua maior volatilidade apontam para um menor interesse dos agentes nos assuntos considerados apêndices da visão de cadeia. Contudo, como veremos adiante, isso será um erro em se tratando do conceito de governança.

## A análise da governança territorial nas câmaras setoriais do Mapa: a práxis da governança

De forma a dar suporte à análise das CSs e verificar como a teoria se demonstra na prática, partiremos das abordagens teóricas da governança territorial e da regulação setorial. A partir dessas teorizações, podemos verificar de que maneira se dá a regulação do setor e de que forma essa estrutura desenha a organização dos agentes e os elementos da governança territorial.

A regulação setorial é uma abordagem que parte da teoria da regulação[1] e busca explicar as formas de organização do setor e o seu lugar dentro do regime de acumulação[2] flexível (Boyer, 1990). Dessa maneira, a importância da análise regulacionista do setor encontra-se quando "destacam a lógica própria dos setores, seu dispositivo institucional, sua história diferente da do conjunto da economia" (Tertre, 1997, p.130).

1 A escola da regulação, como também é conhecida, foi desenvolvida para explicar processos de desenvolvimento socioeconômico em seus diferentes momentos no plano temporal e espacial, ou seja, o desenvolvimento capitalista se dá por meio de "fases regulares de desenvolvimento macroeconômico, ou de regimes de acumulação, pontuado por crises, quando uma ordem desmorona e novas trajetórias e novas ordens tomam o seu lugar" (Benko, 1996, p.110-1).

2 Podemos definir regime de acumulação como o "conjunto das regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação do capital, ou seja, que permitam absorver ou repartir no tempo as distorções e desequilíbrios que surgem permanentemente" (Boyer, 1990, p.71-2).

A articulação entre o sistema macroeconômico e os setores se dá de forma hierárquica, ou seja, os setores estão atrelados ao regime de acumulação. A regulação setorial é fortemente condicionada pela regulação do conjunto, sendo uma regulação parcial. Dessa forma, as crises do regime de acumulação promovem modificações no âmbito setorial. Os dispositivos institucionais do setor sofrerão alterações conforme o andamento da crise. Portanto, são as análises setoriais que indicam como as transformações se espalham pelo sistema econômico e quais as diferentes saídas para os momentos de crise, uma vez que cada setor terá uma dinâmica para se moldar a uma nova organização.

É importante destacar que a regulação setorial é um importante balizador para compreendermos como os agentes do setor se organizam, como o ambiente institucional é criado e como são traçados os períodos de desenvolvimento e de crise do e no setor. Nesse contexto, o conceito de governança territorial pode ser aliado ao de regulação setorial para focalizarmos os agentes que compõem o setor e suas relações com vistas ao desenvolvimento.

A governança se torna territorial quando passamos por um processo de organização de redes de poder e estruturação institucional localizado geograficamente, quando se reconhece que o território é o recorte espacial de poder que permite que empresas, estado e sociedade civil entrem em contato, manifestando diferentes formas de conflitos e de cooperação, direcionando, portanto, o processo de desenvolvimento territorial. Assim a "governança territorial, enquanto conceito, instrumento e processo de ação, poderia ser conhecida como novo 'piloto' do desenvolvimento econômico e social descentralizado" (Pires et al., 2011, p.26-7). Governança territorial pode ser entendida, também, como

> uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial. A prática pode incidir sobre três tipos de processos: (1) a definição de uma estratégia de desenvolvimento e a implantação das condições necessárias para sua gestão, (2) a construção de consensos mínimos, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro. (Dallabrida, 2011, p.18)

O exercício da governança territorial aconteceria por meio da atuação dos diferentes atores, instituições, o Estado e as organizações da sociedade civil,

em redes de poder socioterritoriais. Essas redes são representações de cada liderança, seu momento histórico e seu direcionamento no processo de desenvolvimento. Dentro dessas novas formas de organização, os territórios transformam-se no fio condutor das estratégias de governança e de desenvolvimento territorial (Veiga, 2002; Dallabrida; Becker, 2003; Abramovay et al., 2010).

Na governança territorial ocorre um deslizamento escalar (Benko, 2001), no qual há um reforço das escalas global-supranacional e local-regional por meio da recomposição dos espaços clássicos de evolução dos sistemas econômicos, sociais e políticos do século XX, geralmente associados ao âmbito regulatório dos Estados-nação.

Neste momento é importante colocar em panorama os elementos da governança territorial que serão analisados para, ao final, podermos indicar com mais clareza os modelos de governança predominantes.

É fundamental compreender os processos de formação da governança territorial a partir do direcionamento do desenvolvimento de um território guiado pela constituição de um bloco de poder firmado a partir de pactos em comum por meio da concertação social e das redes de poder que cercam o contexto socioterritorial (Dallabrida; Becker, 2003).

A partir das diferentes formas de estruturar a governança territorial são tipificados diferentes modelos conforme a maior ou menor cooperação dos agentes territorializados. Assim podemos verificar o papel dos agentes e instituições e sua organização, bem como do Estado em suas três esferas (federal, estadual e municipal) para interpretar a sua importância na construção da governança territorial.

A primeira observação que fizemos sobre as câmaras é a sua composição, ou seja, verificar os membros e que classe representam. Esse panorama já nos mostra, mesmo antes de participar das reuniões e fazer as entrevistas, a formação dos blocos socioterritoriais, suas redes de poder e os graus de representatividade.

A constatação inicial é que as entidades com natureza jurídica de associação na esfera privada são maioria em todas as CSs, exceto a do cacau, que possui mais entidades públicas do que privadas. A abrangência é em sua maioria nacional, como orientam as normas do Consagro. Contudo, as CSs do cacau e da citricultura apresentam mais representações de entidades estaduais com cerca de 35% do total, enquanto as outras estão na faixa de 20%.

Nesse caso, o Distrito Federal aparece em todas as CSs com grande representatividade por ser sede de muitas associações, sindicatos, institutos etc., sendo a unidade da Federação mais representada nas CSs da fruticultura, cacau e caprinos e ovinos. Excetuando o DF, temos a seguinte distribuição de porcentagem de entidades por estado:

- cacau: BA (26% + presidência); SP (13%); PA (8%);
- fruticultura: SP (23%); BA (10%); CE (6%); RN (3% + presidência);
- citricultura: SP (52% + presidência); BA (9%); PA (9%);
- vinhos: SP (25% + presidência); RS (22%); SC (3%);
- carnes bovinas: SP (33%); PR (7%); MG (3% + presidência);
- ovinos e caprinos: RS (13% + presidência); PE (4%); PB (4%).

Esses números mostram que não é necessariamente o estado com maior produção que tem a maior representatividade, como, por exemplo, no caso do vinho no RS, caprinos e ovinos nos estados de PE e PB.

Especificamente sobre a representação dos estados estudados, temos SP em todas as CSs e tendo a maior representação em três delas, citricultura, carne bovina e vinho, enquanto é o segundo lugar na fruticultura (24%), atrás do DF (44%), e terceiro no cacau (13%), atrás do DF (43%) e da BA (26%).

Um fator importante do estado de SP é que por um lado, existem CSs em que ele lidera a representatividade por ser o maior produtor, como, por exemplo, a citricultura; por outro lado, existem câmaras nas quais não é o estado de maior produção, mas concentra associações de exportadores (carne, citrus), associações de indústrias de beneficiamento (cacau), associações de automação (carne, vinho, fruticultura), além de associações-chave como a Associação Brasileira de Supermercados (Abras) e a Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (Abia), com destaque para esta última com representação em quatro CSs (carne, vinhos, fruticultura e cacau).

A concentração do poder econômico em SP mostra sua centralidade e importância nas redes de poder na formação dos blocos socioterritoriais, ou seja, é em SP que as empresas e associações têm seus escritórios para alcançar maiores ganhos industriais e mercados externos. O símbolo de um escritório na Avenida Paulista ainda aparece em algumas associações.

O estado de Minas Gerais possui uma representatividade bem menor, estando em apenas quatro das seis CSs estudadas, com uma média de representatividade de 4%. O destaque vai para a presidência da CS da carne

bovina, por meio da Associação Brasileira dos Criadores de Zebu (ABCZ), localizada na cidade de Uberaba.

Esse símbolo de MG na presidência da CS da carne bovina é uma mostra da cultura pecuarista do estado e da região do triângulo mineiro. A história da cidade mostra o pioneirismo da importação da raça da Índia, ainda no século XIX, e de seu melhoramento genético no século XX. Atualmente existe até o tombamento de uma das primeiras fazendas de criação de zebu na região, pela Prefeitura Municipal de Uberaba, indicando que história e poder caminham juntos na montagem da governança.[3]

Já o estado da Bahia aparece representado apenas em duas CSs (cacau e fruticultura), mas é central seu posicionamento na câmara do cacau, na qual ocupa a presidência e tem atrás do DF a maior representatividade. A centralidade da Bahia quando o assunto é cacau está desde a liderança nacional da produção até os fortes blocos socioterritoriais formados. Além das representatividades dos estados, lideranças aparecem quando participam das reuniões e demonstram a importância das redes de poder e o seu componente espacial.

As lideranças das CS que apresentam um órgão executor têm mais organização e visão de futuro, como por exemplo, a CS da cadeia produtiva de viticultura, vinhos e derivados, com o Instituto Brasileiro do Vinho (Ibravin), e a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Fruticultura, com a Associação Brasileira dos Produtores Exportadores de Frutas (Abrafrutas). Essas instituições têm corpo burocrático, jurídico e de especialistas para levar a frente às demandas que surgem nas câmaras e elas mesmas podem propor ações no lugar de esperar ou cobrar do estado.

De maneira a ilustrar as lideranças, expectativas, conflitos e acordos no interior das CSs, foi montado o Quadro 11.1 a seguir para expor como os blocos socioterritoriais estão montados e como as redes de poder estão dispostas.

A identificação e classificação das lideranças, expectativas, conflitos e acordos esclarece em que pontos cada CS deposita mais interesse. Podemos verificar que no item das expectativas a questão de controle fitossanitário é fundamental para as câmaras, aparecendo em todas, menos na do vinho, e colocando-se como peça-chave para o comércio externo, outro ponto

---

3 Disponível em: http://g1.globo.com/minas-gerais/triangulo-mineiro/noticia/2016/12/uma-das-primeiras-fazendas-de-uberaba-criadoras-de-zebu-e-tombada.html. Acesso em: 25 ago. 2017.

Quadro 11.1 – Dinâmicas da governança territorial nas câmaras setoriais, Ministério da Agricultura (Mapa)

| Câmara Setorial | Lideranças | Expectativas | Conflitos | Acordos |
|---|---|---|---|---|
| Citricultura | Fundecitrus (SP)<br>CitrusBR (SP) | Controle fitossanitário<br>Comércio externo Pesquisa científica Normas | Normas<br>Produtor X Indústria | Controle fitossanitário |
| Uva e Vinhos | Ibravin (RS)<br>Embrapa (RS) | Cadastro Vitícola Nacional – CVN Comércio externo | Normas<br>Concorrência internacional | Embratur<br>Questão tributária CVN |
| Fruticultura | Abrafrutas (DF)<br>ABPM (SC) | Controle fitossanitário<br>Pesquisa científica<br>Comércio externo<br>Normas | União do Bloco<br>Normas | Registro de defensivos agrícola |
| Cacau | Faeb (BA)<br>Ceplac (BA)<br>Abicab (SP) | Controle fitossanitário<br>Comércio externo<br>Extensão rural<br>Parceria público-privada | Controle fitossanitário<br>Pesquisa científica | Parceria público-privada |
| Carne bovina | CNPC (SP) Abrafrigo (PR) | Controle fitossanitário<br>Extensão rural<br>Comércio externo<br>Pesquisa científica | Controle fitossanitário<br>Programa nacional<br>Produtor X Indústria | Frente Parlamentar do Agronegócio |
| Caprinos e ovinos | Arco (RS)<br>ABCC (PE)<br>Fecolã (RS) | Controle fitossanitário<br>Comércio externo<br>Normas<br>Certificação<br>Extensão rural | Normas<br>Concorrência internacional<br>Controle fitossanitário | Programa Nacional<br>GT sanidade animal |

Fonte: elaboração própria a partir da participação nas reuniões das CS (2018)

importante em todos os fóruns. Existe clara ligação entre as questões fitossanitárias e o acesso ao mercado externo.

Os casos fitossanitários que tiveram mais destaque foram o *greening*[4] na citricultura, por causa da possibilidade de fechamento do mercado Europeu, o *scrapie*[5] nos caprinos e ovinos, que se apresenta como barreira à exportação, e o caso das vacinas nos bovinos que, por efeito da composição, da dosagem e dos métodos de aplicação, causam abscessos,[6] o que foi motivo de suspensão de exportação para alguns mercados, como no caso dos Estados Unidos.

Ainda nas expectativas, a extensão rural apareceu na metade das CSs e deflagrou um dos pontos fracos das câmaras. Por se tratar da formação dos trabalhadores, apesar de ser um gargalo identificado pelos próprios setores, há, como já foi apontado, apenas uma entidade representativa dessa classe, ou seja, essa paulatina expulsão dos trabalhadores dos debates das CSs configura uma grande distância entre as partes da relação de trabalho.

Os principais pontos foram a necessidade de capacitação dos trabalhadores para manejo de pastagem (CS da carne bovina), florestal (CS do cacau) e melhores técnicas de vacinação (CS da carne bovina e caprinos e ovinos). Outro ponto de destaque foi a questão normativa que apareceu sete vezes nos itens de expectativas e conflitos. O assunto é sempre debatido nas CSs, uma vez que o próprio Ministério da Agricultura regula os setores, que refletem sobre o impacto das normas no setor.

Os casos de destaque são as normas que tratam da relação fitossanitária e mercado externo, ou seja, as normas apontadas como entraves ao acesso a mercados internacionais estão, em muitos casos, relacionadas a exigências fitossanitárias.

---

4 O *greening* é uma doença causada por bactérias transmitidas para as plantas por insetos. A bactéria é levada por meio do fluxo da seiva para toda a planta. As árvores novas contaminadas não chegam a produzir e as que produzem sofrem uma grande queda de frutos. Disponível em: http://www.fundecitrus.com.br/doencas/greening/10. Acesso em: 21 ago. 2017.

5 *Scrapie* é uma doença neurodegenerativa que se caracteriza pelo surgimento de coceira constante. Em ovinos lanados, há queda de lã. O animal tem a coordenação motora diminuída, registra tremores e contração muscular involuntária, com morte como consequência final. Disponível em: http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI208633-18289,00-DOENCA+DE+OVINOS+E+CAPRINOS.html. Acesso em: 21 ago. 2017

6 Os abscessos, acúmulo de pus entre tecidos, são formados a partir da composição, dosagem e métodos de aplicação de vacinação contra a febre aftosa em bovinos. Esse motivo levou os Estados Unidos a suspender a importação de carne do Brasil em 22 de junho. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/23/economia/1498174807_005600.html. Acesso em: 21 ago. 2017.

Nesse ponto, um caso em especial que chamou a atenção foi o conjunto de acontecimentos envolvendo o setor de carne bovina na operação Carne Fraca da Polícia Federal, deflagrada em março de 2017. Após a operação apontar irregularidades nas fiscalizações de frigoríficos no Brasil, a União Europeia, Coreia do Sul, China e Chile tiveram respostas imediatas com restrições temporárias à entrada de carne brasileira. Depois do escândalo, o governo se movimentou rapidamente para mostrar aos mercados internacionais que era um caso isolado, inclusive jantando em churrascaria com o presidente Michel Temer com ministros e embaixadores dois dias após a operação; além disso, o ministro da agricultura, Blairo Maggi, acompanhou operação de fiscalização em supermercado. Essas posturas mostram como é sensível a relação entre a segurança das questões fitossanitárias e os mercados externos, como apontado anteriormente.

A visita ao supermercado é um ato simbólico que traz outras reflexões. Esses estabelecimentos concentram boa parte de nossas compras de mantimentos, ou seja, é no supermercado que nos conectamos com uma verdadeira rede de produção global de alimentos (Bezerra, 2017). Em termos de governança, isso mostra o poder que esses agentes possuem na dinâmica econômica e espacial. A Associação Brasileira de Supermercados (Abras) está presente na metade das CSs estudadas (vinho, carne bovina e fruticultura) e representa um importante definidor do consumo, uma vez que é ligação entre todas as atividades e o consumidor.

Os participantes que estão em mais de uma CS já configuram seu lugar central nas redes de poder. Existem instituições em mais de uma câmara, como banco federais (Bando do Brasil e Caixa Econômica Federal (CEF)) e estaduais (da AM e NE), confederações, companhias de desenvolvimento estatais (vale do São Francisco), outros ministérios (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), da Fazenda e da Integração Nacional), Embrapa, Conab, Sebrae, CNA, Inmetro, Associação de Supermercados, Anvisa, Ibovespa, além de secretarias de agricultura de outros estados (RS, SP, PA, BA), e do próprio Mapa (política agropecuária, defesa agropecuária, mobilidade social, do produtor rural e do cooperativismo).

Analisando os acordos das CSs, chamou a atenção, em alguns fóruns, uma tendência de mudança de postura dos participantes. Estudos sobre as CSs do Ministério da Agricultura que funcionaram na década de 1990 mostram que

na maioria das vezes elas têm um caráter reivindicatório e que dependem, em última instância, de ações do governo (Takagi, 2000, 2002).

Existem ainda outros estudos que apontam para a falta de compreensão do papel de cada agente: do setor privado, em sair de uma postura passiva e reivindicatória para uma postura ativa que sensibilize os outros participantes, e do agente público, como interlocutor, que pode atuar como agente de transformação e de introdução de políticas públicas (Silva; Staudt; Verdi, 2009). Um arranjo onde o papel de cada agente não é bem definido e os blocos e pactos não estão bem formados é de difícil concertação social.

Atualmente existe um movimento de mudança nas CSs do Ministério da Agricultura. Algumas câmaras já perceberam que a atuação do estado está cada vez mais limitada e ele não consegue, de forma plena, atender aos anseios da sociedade e do mercado.

Nesse caso temos o exemplo da CS do cacau: nela a composição mostra forte presença de entes do poder público (57%), porém as ações do grupo mostram uma tendência de migração para uma coordenação de cunho mais privado. Notícias de reestruturação da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac) indicam a perda de força da esfera do estado, conduzem a uma maior atuação do setor privado, buscando parcerias com o poder público.

O Centro de Inovação do Cacau (CIC) é um desses exemplos. Com o objetivo de construir, consolidar e difundir conhecimento sobre o cacau e o chocolate de qualidade, a entidade é privada e sediada dentro da Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc), em Ilhéus-BA, por meio da Broto Incubadora de Biotecnologia, instituição dessa universidade com a parceria da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). O CIC integra ainda o Parque Científico e Tecnológico do Sul da Bahia (PCTSul), que é uma iniciativa do governo da Bahia.

Todo esse arranjo institucional indica o posicionamento do estado como interlocutor e o setor privado como agente impulsionador. Em outras palavras, o estado não tem recursos financeiros suficientes para levar adiante um novo projeto de desenvolvimento e abre caminho e estrutura para a iniciativa privada.

Outro exemplo dessa configuração é a atuação do Ibravin. O instituto foi criado em janeiro de 1998 em decorrência da Lei nº 10.989, de 13 de agosto de 1997, que dispõe sobre a produção, circulação e comercialização da uva, do vinho e dos derivados da uva, e criou o Fundo de Desenvolvimento da Vitivinicultura (Fundovitis).

O fundo é alimentado, principalmente, com verbas dos impostos dos produtores de uvas. A atuação do órgão é sempre para aumentar as verbas e consequentemente seu alcance. Em 5 de julho de 2007, foi assinada a Lei nº 12.743, que contemplou a possibilidade de recolhimento direto ao Ibravin de valor equivalente a 25% do valor da taxa. Já em 2012 o recolhimento foi alterado para 50% da taxa. Esse movimento apresenta outra forma de cooperação entre o público e o privado; nesse caso o estado prefere passar à mão de outro ente a função de gestão do setor e de gestão da verba. No ano de 2016 a verba do estado repassada ao instituto esteve na casa de 10 milhões de reais.

O Ibravin atua, principalmente, no cadastro vitícola do estado, em ações de extensão rural e debates sobre a regulação do setor, entre outros. Ou seja, o estado delega algumas de suas funções a outros entes. Claro que ainda existem estruturas calcadas na atuação do estado e redes de poder formadas com o congresso parlamentar, por exemplo, como no caso da CS da carne bovina, que citou a ligação com a Frente Parlamentar do Agronegócio mais de uma vez.

A ideia da governança estatal-privada, na qual o estado é quem impulsiona a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor privado, ainda é a maioria das configurações. Exemplo disso é o debate de planos nacionais para as diferentes atividades das CSs. Nesse caso temos, na CS dos caprinos e ovinos, a rota do cordeiro. Proposta pelo Ministério da Integração Nacional, a Rota do Cordeiro tem por objetivo geral profissionalizar a cadeia produtiva da ovinocaprinocultura no Nordeste semiárido, articulando os subsistemas de produção, processamento e comercialização por meio da criação de sistemas agroindustriais integrados. Após verificar as lideranças, expectativas, conflitos e acordos das câmaras, podemos passar à avaliação dos princípios básicos da governança, buscando trazer mais objetivação na análise.

## A análise dos princípios básicos da governança territorial nas câmaras setoriais do Mapa: a medição da qualidade da governança

Nas entrevistas direcionadas aos produtores da agroindústria, as questões levantadas com os presidentes das CSs se relacionavam com os princípios básicos da governança territorial pensada em uma perspectiva democrática

Quadro 11.2 – Avaliação dos princípios da governança territorial nas câmaras setoriais federais

| Câmaras setoriais/ princípios básicos | Fruticultura | Citricultura | Carne bovina | Caprinos e ovinos | Cacau | Vinhos |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 – Foco | Média-alta | Alta | Média-alta | Média-alta | Alta | Alta |
| 2 – Mecanismos | Média | Média-alta | Média | Média-alta | Média | Média |
| 3 – Transparência | Média-baixa | Média-baixa | Média-baixa | Média-baixa | Média-baixa | Média |
| 4 – Participação | Média-baixa | Média | Média-baixa | Média | Média | Média-baixa |
| 5 – Representatividade | Baixa | Baixa | Baixa | Baixa | Baixa | Baixa |
| 6 – *Accountability* | Média-baixa | Média-baixa | Média-baixa | Média-baixa | Média-baixa | Média-baixa |
| 7 – Coerência | Média | Média | Média | Média-alta | Média-alta | Média-alta |
| 8 – Confiança | Média-alta | Média-alta | Média-alta | Média-alta | Alta | Média |
| 9 – Subsidiariedade | Média | Média | Média | Média | Média | Média |
| 10 – Autonomia | Média-alta | Média-baixa | Média-alta | Média-baixa | Média | Média-alta |

Fonte: elaboração própria a partir da aplicação metodológica proposta no Quadro 3 (2018)

e tripartite, apesar de as câmaras do Mapa ressurgirem de maneira bipartite, basicamente com integrantes do mercado e do governo.

As entrevistas foram fundamentais para captar a visão do membro que representa as câmaras setoriais e verificar, com mais clareza, as redes de poder que guiam as CSs. Partindo das observações e impressões tomadas participando das reuniões, somadas às entrevistas, foi possível estabelecer o Quadro 11.2 e extrair alguns indicativos.

Fica claro, a partir da mensuração de cada item, que a configuração e operacionalização de cada CS é bem variável, porém existem algumas situações que são comuns entre elas.

Todas as CSs estudadas apresentaram *foco* bem definido. Um simples tratamento estatístico pode nos mostrar que o foco foi o item mais bem avaliado com média de 4,5, tendo em três câmaras, citricultura, cacau e vinho, a nota máxima. A proposição de políticas nacionais tem forte apelo nas câmaras por causa de sua esfera federal e proximidade com os governantes.

As temáticas que mais chamaram a atenção nas entrevistas foram o acesso ao mercado externo, competitividade, defesa sanitária, extensão rural, cooperativismo, agregação de valor, sustentabilidade, carga tributária e seguro agrícola. O que foi destaque também foi o claro direcionamento para o mercado, ficando as questões sociais e ambientais em segundo plano. Na questão sobre a visão geral das CSs, as palavras setor e mercado foram muito mencionadas.

Os *mecanismos* das câmaras se mostraram azeitados e formas de organização são bem esclarecidas entres os membros e a cada assunto debatido nas câmaras, geralmente, são formados grupos de trabalhos para tirar uma conclusão e levar ao órgão competente ou desenvolver projeto correspondente. A existência da normativa que regula as CSs já estabelece alguns mecanismos para direcionar a organização das CSs.[7]

A *transparência* nas câmaras não apresenta boa comunicação de divulgação dos dados gerados e das decisões tomadas; as reuniões são abertas, porém sem ampla divulgação – já as responsabilidades não estão bem definidas, apesar de os atores terem bom entendimento dos objetivos da câmara.

---

7 São exemplos de formas de organização regulamentadas as descritas na Portaria 1353/2018: o Artigo 9º determina que cinco dias úteis antes de toda reunião a pauta das câmaras seja enviada aos membros. O Artigo 23 institui grupos temáticos para tratar de temas técnicos e ainda aceita integrantes que não fazem parte da câmara, mas tem notório saber sobre o tema.

Sobre a *participação* podemos notar que existe um desequilíbrio muito grande entre os membros e em casos de câmaras com instituições mais estruturadas, elas acabam guiando as discussões.

A questão de *representatividade* é claramente a que apresenta menor qualidade, ela foi considerada baixa em todas as câmaras estudadas. A falta de representantes dos trabalhadores e da sociedade civil organizada fora da cadeia produtiva é marcante; assim o discurso é quase todo voltado para o desenvolvimento do setor em questão.

Com relação à *accountability* foi demonstrada baixa qualidade da responsabilidade sobre o produto gerado nas câmaras, sobre prestação de contas e ações que não foram empreendidas.

Apesar de as câmaras setoriais não terem fluxo orçamentário, não existe a cultura de prestação de contas, existem projetos pensados nas câmaras que contam com financiamento externo, como por exemplo, foi citado, na câmara setorial da fruticultura, o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para ações de combate a pragas vegetais, no caso a mosca da carambola.[8] Essa ação está atrelada a um projeto maior de promoção e desenvolvimento do agronegócio no Brasil chamado Prodefesa.

No quesito *coerência,* foi verificada boa interação entre os membros em prol dos objetivos da câmara. Assim com o foco bem definido e claro para os integrantes, a coerência é fundamental para a CS avançar nos seus objetivos.

A *confiança* nos líderes tem boa qualidade, ou seja, as lideranças nas câmaras têm capacidade de agregar os membros e deixar o foco bem claro a todo instante. O mandato de presidente das câmaras é de dois anos, podendo ser renovado por mais dois, e a maioria das CSs tinha o seu presidente no segundo mandato.

Sobre a *subsidiariedade,* foi identificada uma média qualidade nas relações entre os membros, uma vez que as tarefas, apesar de divididas, na maioria das vezes, não têm prazo definido para entrega e a distância de meses entre os encontros torna o acompanhamento lento. Os grupos de trabalho, por sua

---

8 Esse inseto *(Bactrocera carambolae*) deposita suas larvas nos frutos, fazendo-os cair precocemente (perda direta) e prejudicando o seu desenvolvimento. Hoje o foco está na região norte, porém se essa mosca da fruta se dispersar para áreas produtoras de laranja, manga e goiaba, os prejuízos podem atingir mais de R$ 500 milhões por ano. Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/noticias/mapa-define-medidas-para-contencao-e-erradicacao-da-mosca-da-carambola. Acesso em: 31 ago. 2018.

vez, demonstraram mais efetividade e se apresentam como bom modelo de fortalecimento entre os agentes.

Por fim, a *autonomia* das CS teve avaliação, de um modo geral, média, já que por um lado, existe muita dependência das ações do governo para colocar para frente os projetos, e assim, muitas vezes, espera-se que o Estado resolva o problema. Por outro lado, as próprias câmaras estruturam e desenvolvem os projetos e o governo fica como instância final sobre assuntos de sua competência. Aqui foi o ponto em que todas as câmaras demonstraram grande preocupação e apontaram a burocracia do Estado como impeditiva para o desenvolvimento das ações.

De uma maneira geral, as CSs dos caprinos e ovinos (30), cacau (31) e vinhos (30) tiveram notas gerais, somados os itens, bem avaliadas, enquanto as câmaras da fruticultura (28), citricultura (29) e carne bovina (28) estiveram em uma avaliação num patamar abaixo. É importante destacar que a palavra setor foi mencionada em todas as respostas e foi mencionado que o interesse é o lucro e o mercado, e as questões sociais e ambientais foram citadas logo depois.

## Conclusões

As CSs são chamadas ao renascimento em momento de crise;[9] porém, depois de aliviadas as pressões e alcançada certa estabilidade, já são procurados os acordos bilaterais, quebrando o sentido do fórum de discussões que é a essência da câmara e mostrando a fragilidade dos consensos e da mesa de negociações que são as câmaras.

Na formação das CSs uma câmara tripartite, como por exemplo a do setor automobilístico na década de 1990, só foi possível pela participação de representantes dos trabalhadores, junto do Estado e do mercado, que deram caráter democrático aos fóruns, revelando nova forma de debate nos arranjos corporativos, ou seja, nova forma de governança.

---

9 "O presidente Michel Temer anunciou [...] que vai retomar a ideia das câmaras setoriais – grupos foram criados no início dos anos 1990, com a finalidade de combater os efeitos da crise econômica por meio de compromissos assumidos entre empresários, trabalhadores e governo." Disponível em: http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-vai-ressuscitar--camaras-setoriais-para-recuperar-empregos,10000076285. Acesso em: 9 ago. 2017.

Contudo, desde o surgimento das CSs no final do século XXI, excetuando a câmara do setor automobilístico, os trabalhadores foram colocados à margem do processo, não conseguindo posicionar suas opiniões nos fóruns que se tornaram empresariais.

Essa mesma forma foi reproduzida no ressurgimento das CSs no início dos anos 2000. Porém, dessa vez, em razão do grande desenvolvimento do agronegócio no país e suas redes de poder difundidas por muitos territórios, as CSs do Ministério da Agricultura já nasceram como um fórum de debate bipartite entre o Estado e o mercado sem expressivas representações dos trabalhadores e da sociedade civil.

Nesse ponto foi curioso notar que a extensão rural apareceu na metade das CSs como fundamental no desenvolvimento das atividades; porém, mesmo sendo a formação dos trabalhadores um dos gargalos definidos pelos próprios membros das câmaras, não há representação ativa dos trabalhadores.

Em termos de governança, podemos verificar a consolidação do modelo bipartite estatal-privada e sua predominância nas CSs estudadas. Os estados, foco da pesquisa, apresentaram distintas montagens de governança.

O estado de SP apresenta uma liderança baseada na sua força econômica e industrial, mesmo onde não é líder de produção na atividade, tem a sede de associações de cunho nacional de exportadores, beneficiadores, de automação, supermercados etc. Por sua vez, o estado de Minas Gerais tem baixa representatividade nos fóruns estudados, porém exerce uma liderança calcada na formação de blocos socioterritoriais localizados histórica e territorialmente na região.

Já o estado da Bahia tem grande número de representantes estaduais, a segunda maior concentração, mostrando a horizontalidade da formação das redes de poder. A busca de parcerias público-privadas também aparece como ponto importante da postura do estado.

De maneira geral, podemos concluir que por um lado, as CSs do Mapa têm um foco bem definido, o mercado, os mecanismos de operacionalização estão bem azeitados e a coerência das ações casa bem com os objetivos de cada fórum. Por outro lado, a baixa representatividade, *accountability* e transparência mostram uma falta de característica democrática desse modelo de governança específica das câmaras dentro do ministério.

Talvez um dos principais achados desse estudo seja a proposta de evolução teórica dos modelos de governança territorial, observando um inicial

movimento de transição de uma regulação setorial de cunho mais estatal (Quadro 11.3).

Quadro 11.3 – Novas formas de governança territorial

| Tipos de governança | Características |
|---|---|
| *Governança estatal-privada* | O Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor privado, nesse caso, por meio dos órgãos públicos, autarquias e serviços coletivos, demandados por atores públicos ou privados do território. |
| *Governança privada-estatal* | As organizações privadas se valem de fóruns e locais privilegiados de debate com o Estado para propor e guiar os processos de articulação das redes de poder com a finalidade de organizar e desenvolver seus setores e territórios. |

Fonte: elaboração própria, adaptado de Colletis et al. (1999) e Fuini (2010). Inserção do item governança privada-estatal

Nessa nova configuração, o estado já mostra suas faces de reestruturação e diminuição da máquina; assim não há corpo humano e, muitas vezes, financeiro para levar à frente todos os projetos de desenvolvimento territorial. NesSe ponto a interligação com o setor privado se torna grande avenida para o levantamento de possibilidades de atuação na gestão do território e de seu desenvolvimento.

A forma de articulação entre o setor público e o privado nesse tipo de montagem é certa transferência da gestão do território para o poder privado, como no caso do estado do Rio Grande do Sul e o Ibravin e das parcerias do estado da Bahia com o CIC.

Essa proposta teórica é uma reflexão a partir dos movimentos de mudanças das estruturas das CSs, da concepção do papel de seus membros e de novas formas de arranjos institucionais formados.

A ideia de governança privada-estatal coloca o poder público como interlocutor e fomentador dos processos de desenvolvimento territorial, enquanto o setor privado tem a função de propositor desse processo. O estado entra com a disponibilidade de sua grande estrutura e o setor privado atua na gestão e organização dos projetos.

Só esse tipo de configuração já define os blocos e redes de poder socioterritoriais que montam governanças mais estruturais com a definição mais clara do papel de cada integrante localizado territorialmente.

Nossa reflexão caminha na vertente de superação do dilema Estado/mercado, na qual existe interdependência entre os dois: em outras palavras, o capital necessita do estado para dar as bases de sustentação de sua reprodução, mas o estado precisa do capital para que possa capturar os excedentes produzidos e aplicá-los para legitimar sua atuação (Castro, 2005).

Na fase atual do capitalismo, é necessário reconhecer o mercado como construção social articulada com o Estado, permeada de regras jurídicas. Os arranjos institucionais entre as duas esferas podem caminhar para o crescimento da produtividade e do nível de vida e de justiça social (Silva; Staudt; Verdi, 2009). Contudo, para a efetivação do processo de justiça social é necessária a chamada governança pública-tripartite, na qual representantes do mercado, Estado, trabalhadores e da sociedade civil organizada são membros dessas montagens. Apesar das CSs serem em sua concepção fóruns tripartites, das câmaras pesquisadas apenas a do Cacau conta com representantes dos trabalhadores, porém é um sindicato municipal, e a do vinho conta com uma associação de enólogos que defende os interesses do consumidor.

Observando essa forma de distribuição dos membros, vemos que a forma tripartite dentro das CSs não mais corresponde ao predominante e as câmaras se tornaram fóruns bipartites entre representantes do governo e do mercado.

Esses novos modelos são evoluções de um movimento de rearranjo dos agentes e de seus papéis. Para superar essa modelo bipartite e buscar o início democrático das CSs é necessária a maior articulação dos membros de forma equânime, a formação dos blocos socioterritoriais com representatividades equivalentes, uma concertação social em torno de pactos democráticos de poder e a participação de mais agentes envolvidos no processo, conduzindo, assim, a uma governança tripartite que tem mais possibilidades de caminhar para o desenvolvimento territorial duradouro, até que durem os consensos.

# Parte III
# Os arranjos produtivos locais

# Introdução

*Cristovão Brito*
*Elson Luciano Silva Pires*
*Eugênio Lima Mendes*
*José Renato Ribeiro*
*Lucas Labigalini Fuini*
*Wilson B. Figueiredo Filho*

A expressão arranjo produtivo local (APL) surge de um esforço teórico dos formuladores de políticas públicas para compreender os modelos de aglomerações e de cadeias produtivas de pequenas empresas e sistemas produtivos territorializados, à luz da realidade brasileira no final do século passado. Inicialmente, essas noções foram inspiradas nos processos de desenvolvimento local, como ocorreu nos distritos industriais italianos (Becattini, 1994), nos sistemas produtivos locais franceses e nos *clusters* industriais norte-americanos (Porter, 1999).

Nesses estudos, a presença concentrada de empresas de um mesmo setor ou segmento industrial que atraem fornecedores e prestadores de serviços faz com que se desenvolvam intensas interações entre as empresas locais. Essas interações podem ser comandadas por uma grande empresa-líder ou por mais de uma grande empresa coordenadora, ou pode não haver grandes empresas coordenadoras. A elevada frequência de interações decorre da divisão do trabalho entre produtores e fornecedores especializados, resultando em ganhos competitivos para as firmas participantes do sistema de produção. Os autores Storper e Harrison (1994) apresentam uma taxonomia

de sistemas de produção com três dimensões complementares: a) as características da cadeia produtiva (sistema insumo-produto); b) a existência de aglomeração de empresas; c) a estrutura de governança da rede de empresas.

Na prática, todo sistema produtivo local, como um APL, tem uma estrutura própria de cooperação e coordenação (governança), formal ou informal, por conta dos vínculos cooperativos e interorganizacionais que se estabelecem no seu entorno, que serve de base para a construção de convenções e identidades comuns localizadas. Aquela estrutura tem como premissa a proximidade geográfica entre as empresas altamente especializadas, que desenvolvem redes e *linkages* com fornecedores, firmas subcontratadas e organizações de apoio, consolidando a proximidade organizacional e institucional entre as empresas e os territórios (Pecqueur; Zimmerman, 2005). Nesse sentido, a governança de um APL pode ser definida como uma forma de coordenação do complexo produtivo em sua base territorial.

Nos casos de APLs sem a presença de grandes empresas, baseados em pequenas e médias empresas, o nível de desenvolvimento da governança local afeta as relações de mercado fora do aglomerado, especialmente na compra de insumos, venda de produtos finais, busca de financiamentos e de apoio a políticas públicas do Estado (Markusen, 1995; Lemos, Santos, Crocco, 2005, p.194). Nesses casos o papel da governança é decisivo, já que as empresas locais não têm o poder individual de mercado, nem no mercado de bens e muito menos nos mercados financeiros. A busca de formas mais desenvolvidas de governança pode cumprir uma função virtuosa nesse processo de interação, na forma de ganhos institucionais locais, favorecendo ganhos de eficiência produtiva (ibidem, p.196).

No Brasil, o conceito de arranjo produtivo local (APL) foi inicialmente sistematizado no ano de 2000, por um grupo de pesquisadores reunidos na Rede de Pesquisa de Sistemas Locais de Produção e Inovação (Redesist) do Instituto de Economia da UFRJ, sendo posteriormente incorporado nas propostas do Sebrae (2002) e nas estratégias do BNDES (2004).

Para a Redesist, os APLs são considerados

> aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até

> fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento. (Cassiolato; Lastres, 2003, p.5)

Para o Sebrae (2002, p.7), os APLs são considerados "aglomerações de empresas, localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm algum vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa". Mais sucinto, o BNDES (2004, p.29-30) considera os APLs uma "concentração geográfica de empresas, sobretudo pequenas e médias, e outras instituições que se relacionam em um setor ou cadeia produtiva particular e tem sua existência definida a partir de vantagens competitivas locacionais".

Esses conceitos sugerem, na interpretação dos fatos, que os arranjos produtivos locais são aglomerados constituídos de estruturas de produção não integradas, com elevado número de empresas, na maioria das vezes de micro, pequenas e médias. Elas interagem com alguma frequência e, a partir dessa interação, se desenvolvem formas variadas de *cooperação* e *coordenação* entre os agentes econômicos nas relações interempresariais, que extravasam os mecanismos de preços na regulação das relações mercantis. Essas formas de relações não mercantis impõem trabalhar em comum, coordenadamente, por meio da interação e das relações de compromissos e de confiança, envolvendo as partes (agentes) em níveis diferenciados dados pelas hierarquias e correlações de forças.

Em todas essas abordagens, os fenômenos das aglomerações mostram o uso diferenciado de cada território pelas empresas, organizações e instituições, que permite compreender melhor a hierarquia e a regulação das regiões e comunidades, desde a escala local/lugar à escala mundial. Nessa perspectiva, os estudos apontam a cooperação e a coordenação como elementos imprescindíveis para o êxito dos arranjos e sistemas produtivos locais. A *cooperação* em arranjos produtivos pode envolver a cooperação produtiva com vistas à obtenção de economias de escala e de escopo, melhoria dos índices de qualidade e produtividade, mas também a cooperação inovativa,

a qual resulta na diminuição de riscos, custos, tempo e, especialmente, no aprendizado interativo, dinamizando o potencial produtivo e inovativo do APL (Lemos, 2002). As relações não comercializáveis nos APLs, possibilitadas pelo contato face a face, podem estabelecer confiança recíproca suficiente para que surja uma *coordenação* entre os atores, podendo resultar em uma governança das transações frequentes e recorrentes de informações e de conhecimento entre os atores locais, com redução dos custos de transação entre as empresas dentro do arranjo (Lastres; Cassiolato; Maciel, 2003).

Em 2005, foram identificados quase mil APLs no país, sendo 36% no setor secundário, o que levou o Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a criar um grupo de trabalho permanente para APL (GT APL), composto por 23 instituições, para articular as ações governamentais, os incentivos no sentido de facilitar informações e os mapeamentos e pesquisas e, também, para capacitar empreendedores. No Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais, elaborado pelo GT APL, é possível identificar uma evolução do conceito de APL, que passou de simples indicação de concentração industrial geográfica de pequenos e médios produtores para dimensões, como territorialidade e especialização, contendo "cultura local, existência de cooperação entre MPME e organização institucional, formas de governança, aprendizagem coletiva, potencial de promover inovações e presença de fornecedores locais" (Brasil, 2004a, p.5). De acordo com esse termo, um arranjo produtivo local seria, em linhas gerais, "um número significativo de empreendimentos e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, e que compartilhem formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança, e pode incluir, pequenas, médias e grandes empresas" (ibidem, p.5).

Com base nessa conceituação e nas ações do Governo Federal, vai sendo institucionalizado um conjunto de planos e orientações para os APLs que seria reproduzido por vários governos estaduais, sobretudo nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Desde então, a partir de 2003, os antigos polos de produtos têxteis e de confecções, calçados e móveis, entre outros, foram reconsiderados pelo Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio (MDIC) como arranjos produtivos locais (APL), tornando-se no novo foco da política pública para o desenvolvimento regional.

Na literatura internacional, os fatores que condicionam a forma de governança em APLs encontram respaldo em vários tipos de abordagens analíticas. Boa parte dessas abordagens trata especificamente de governança em sistemas de produção organizados em redes ou cadeias de produção comandadas por empresas líderes, que são frequentemente externas ao sistema local. Dentre os autores dessa linha de análise mais utilizados no Brasil destacam-se Gereffi (1994), Markusen (1995) e Sturgeon (2002), como observado nos trabalhos de Suzigan et al. (2002; 2005; 2007).

Com base nas contribuições originais de Williamson (1985), Storper e Harrison (1994) abordam o tema da governança por meio da análise das hierarquias que são formadas dentro das cadeias de produção e distribuição de mercadorias. Utilizam o conceito de *sistema produtivo*, que definem como a estrutura de coordenação que se forma a partir das interações que se dão ao longo das cadeias de suprimento, em que se verificam relações verticais e horizontais entre as firmas, relações essas que podem ser governadas por mecanismos puramente de mercado ou resultar de processos interativos entre os agentes, mesmo que seja com a conformação de fortes hierarquias.

A partir desse conceito, procuram analisar a estrutura de governança presente nessas relações, ou seja, o grau de hierarquia, liderança e comando (ou, alternativamente, colaboração e cooperação) entre as empresas participantes do sistema. A estrutura de governança é formada pelas relações de poder (ou de cooperação) ao longo das cadeias de produção e distribuição de mercadorias. Por isso, os autores procuram verificar se, e em que extensão, as relações dentro do sistema de produção são governadas por mecanismos de preços ou se, em outro extremo, resultam de hierarquias impostas por agentes participantes do processo, ou ainda se prevalece alguma estrutura intermediária de coordenação, em que o mercado e as hierarquias são substituídos por interações mais frequentes entre os agentes envolvidos, resultando em maior grau de colaboração e cooperação nas relações entre as empresas. Isso não significa que as interações entre os agentes se dão na ausência de assimetrias entre as empresas. Pelo contrário, em muitos casos, as interações são caracterizadas por fortes hierarquias, decorrentes do diferenciado poder de barganha que é verificado entre as firmas participantes do processo produtivo.

No Brasil, particularmente, as formas de governanças adotadas variam de acordo com o modelo do APL, que é determinado por seis dimensões: 1) sua estrutura de produção; 2) aglomeração territorial; 3) organização industrial;

4) inserção nos mercados, interno e externo; 5) densidade institucional; 6) o tecido social (Suzigan et al., 2002). Nesse modelo adotado, a análise da governança do APL deveria partir do estabelecimento de práticas democráticas locais por meio da intervenção e participação de diferentes categorias de agentes e atores nos processos de decisões locais: o Estado, em seus diferentes níveis e instituições; as empresas privadas locais; os sindicatos de trabalhadores e organizações não patronais e não governamentais. As diversas atividades podem envolver a organização dos fluxos de produção, bem como do processo de geração, disseminação e uso de conhecimentos (Cassiolato; Szapiro, 2003). Assim, a questão da governança do APL refere-se às relações de poder que ocorrem ao longo das cadeias de produção e distribuição das mercadorias. Nesse sentido, faz-se necessário verificar se, e em que extensão, as relações dentro da cadeia produtiva são governadas por mecanismos de preços ou são resultados de fortes hierarquias impostas pelos agentes participantes do processo dessa interação (Suzigan et al., 2002).

Com base nas evidências produzidas por estudos de casos no Brasil, esses autores (idem, 2007, p.435) procuram mostrar que a governança em APLs está condicionada por características ou fatores específicos a cada sistema ou arranjo produtivo local. Mostram que são as formas de governança local que são relevantes, do ponto de vista da coordenação de ações coletivas e atividades cooperativas em APLs, e não aquelas governanças cujo comando é exercido por redes internacionais ou empresas líderes externas aos APLs. Portanto, iniciativas de instituições privadas ou de órgãos públicos visando à governança em APLs devem ser precedidas de caracterização do APL em termos dos fatores que condicionam a governança local. Esses condicionantes incluem: a) a estrutura de produção, especialmente quanto ao número de empresas e sua distribuição por tamanhos; b) a natureza do produto ou da atividade econômica e sua base tecnológica; c) a forma de organização da produção e divisão do trabalho na cadeia produtiva; d) a forma de inserção comercial das empresas locais nos mercados; e) a existência ou ausência de empresas que dominem capacitações e ativos estratégicos; f) as instituições locais, seu grau de desenvolvimento e de interação com o setor produtivo; g) o contexto social/cultural/político e suas características quanto a associativismo, solidariedade, coesão social, confiança e capacidade de gerar lideranças locais.

A conclusão geral desses autores é que APLs compostos predominantemente por grandes empresas dominantes, inseridas em cadeias globais

de produção/suprimento ou comercialmente subordinadas a grandes redes varejistas, deixam pouco espaço para formas de governança local, a menos que haja decisão política e um sério propósito das grandes empresas locais e suas empresas coordenadoras ou líderes, bem como de atores coletivos privados e públicos locais, no sentido de redirecionar o desenvolvimento do APL. Esse tipo de situação é bem ilustrado pelo caso da indústria de calçados de Franca (ibidem, p.435).

Em contraposição, os APLs com predominância de micro/pequenas e médias empresas ou com estruturas produtivas sem grandes assimetrias, com produto que favorece a divisão do trabalho e a formação de cadeia produtiva, menos subordinados em termos de inserção comercial, com tecido institucional denso e contexto social/cultural/político que valoriza o associativismo, a solidariedade e a confiança, e gera lideranças locais, são mais propícios a formas bem-sucedidas de governança local. Ela pode assumir a forma de um modelo associativo-cooperativo, como no caso do APL de calçados esportivos de Nova Serrana (ibidem, p.435).

Portanto, para diferentes formatos de APLs correspondem distintas estruturas de governança local, pública e/ou privada, que podem exercer papel importante para melhorar a competitividade dos produtores aglomerados (Colletis et al., 1999; Humphrey, Schmitz, 2000). Da mesma forma, a proximidade dos agentes com princípios básicos que estruturam a relação de confiança e o grau de compromisso assumido na governança pode também alcançar resultados significativos para melhorar a adesão das estruturas e seus atores à lógica da ação coletiva (Pires et al., 2017).

Tendo como pano de fundo essas referências conceituais e experiências reais, a governança setorial e territorial, analisada nesta terceira parte do livro, deriva da institucionalização dos arranjos produtivos locais nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Como aglomerações englobadas pela governança territorial, os APLs fariam emergir cooperações e competições entre os diversos atores e aglomerações produtivas, representadas nos programas desses estados conveniados com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Nos programas BID-APLs, nos três estados, deveriam ser criados comitês gestores com várias organizações e instituições pertinentes (Estado, empresários, trabalhadores, Sistema S), os quais seriam a governança territorial *tripartite*, garantindo a execução dos princípios do acordo de cooperação

para prover a competitividade econômica das empresas nos APLs apoiados. A iniciativa desse tipo de governança seria um ganho de inovação para fomentar as demandas dos APLs e estabelecer agendas de compromissos entre os interessados.

## Considerações finais sobre os arranjos produtivos locais

O recorte geográfico utilizado para o estabelecimento dos territórios dos APLs foi o adensamento da proximidade geográfica organizado a partir das aglomerações de estabelecimentos empresariais das cadeias produtivas no município ou na região. No Brasil, em geral, a participação das empresas e dos municípios nos APLs é institucionalizada por meio de programas estaduais.

Os APLs tiveram momento de auge na política de desenvolvimento local dos estados no início dos anos 2000, com apoio logístico do Governo Federal e financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), nos quais a governança via que os comitês gestores seriam a inovação institucional da organização do setor produtivo envolvido. Entretanto, como é baixa a organização dos sindicatos de trabalhadores nas pequenas e médias empresas, não se encontram comitês gestores representativos como citados nos programas do BID, mas um sindicato patronal associado ao Estado como a entidade de governança privada formal à frente do APL. Atualmente, sem o financiamento do BID, os programas e a representação das governanças dos APLs diante do Estado estão desarticulados nos estados de São Paulo e Minas Gerais. Em alguns estados, como na Bahia, o programa dos APLs inexiste na prática; apenas foram criados para aproveitar uma oportunidade de financiamento externo por meio do BID. Nesse sentido, a situação voltou ao mesmo estágio anterior ao financiamento do BID.

Com relação à caracterização dos territórios dessas modalidades de governança, de uma maneira geral, a pesquisa mostra que os PIBs *per capita* nos municípios dos APLs, em 2014, são maiores nos territórios de fabricação de produtos têxteis e confecções de Americana, na média com R$ 42.820,00, Cerquilho e Tietê, com R$ 38.190,00, todos no estado de São Paulo. A regulação da relação salarial local é a mais abrangente nos mercados de trabalho nos municípios dos APLs de confecções de Americana e Cerquilho/Tietê,

de cama, mesa e banho de Ibitinga e de vinho de Jundiaí. Nos municípios desses APLs, os trabalhadores assalariados com carteira de trabalho assinada representam entre 61% e 63% de todos os ocupados nesses mercados regionais de trabalho, quase o dobro dos assalariados com carteira nos municípios de fabricação de calçados esportivos de Ipirá na Bahia, de malhas e confecções no Sul de Minas e em Feira de Santana na Bahia. A proporção muito pequena dos gastos econômicos das prefeituras também indica uma pequena capacidade de financiamento indutor dos municípios para estimular o desenvolvimento local.

Com relação aos partidos políticos nos territórios dos APLs, no estado de São Paulo, o PSDB foi o partido que governou o maior número de prefeituras no APL de Americana no período estudado (seis). Em seguida vêm o PT e o PDT empatados com cinco mandatos cada. Com relação ao APL de Franca, o PT é o partido que governou o maior número de prefeituras no período: foram sete ao todo. Em seguida vem o PSDB com seis prefeituras sob o seu comando. O PMDB é a terceira força, tendo governado cinco prefeituras. No estado de Minas Gerais, o PSDB aparece como partido hegemônico no APL de calçados esportivos de Nova Serrana, com oito mandatos, seguido pelo PMDB com sete mandatos. O PT aparece em quarto lugar com quatro mandatos nos municípios do APL de calçados esportivos de Nova Serrana e em segundo lugar no APL de malhas e confecções de Monte Sião, ocupando forte força política nos municípios desses APLs. Na Bahia, nos territórios dos APLs, o PT não aparece tão forte quanto nos municípios das outras modalidades de governança. Entretanto, registra-se a queda vertiginosa da participação do antigo PFL e o crescimento do PT e do PCdoB no interior do estado (efeito governador Jaques Wagner).

Enquanto política pública do Estado, os programas dos APLs receberam apoio de financiamento e linhas de crédito subsidiadas dos estados, mas também do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com foco na introdução de planos de melhoria da competitividade (PMC) de setores empresariais e regiões específicas. Nos casos analisados, observa-se que a organização da competitividade atuaria como fator responsável pela governança setorial compartilhada no interior dos APLs, que, infelizmente, não se efetivou

Nesses programas, os comitês gestores dos APLs seriam as entidades de governança, tanto no plano setorial quanto territorial. Todavia, como não

há uma cultura de representação política de trabalhadores (sindicatos) nas empresas alvo dos programas, dependendo das articulações empresariais e políticas no território, descobriu-se que os comitês gestores, nos três estados, foram substituídos majoritariamente por sindicatos patronais e, em alguns casos, por fundações de instituições de ensino, prefeituras ou outra entidade representativa do setor, para liderar as ações do grupo empresarial com o Estado. Em nenhum programa estadual de APL registrou-se a presença de sindicatos de trabalhadores. Nos APLs visitados, registra-se uma hostilidade recíproca entre sindicato dos trabalhadores e sindicato patronal, sob o olhar distante dos governos federal, estaduais e municipais. Assim, os comitês gestores previstos na proposta do BID, e do Governo Federal, não se concretizaram nos estados. Nessas condições, embora a representação dos atores patronais e a composição das estruturas de coordenação sejam parecidas, a capacidade de governança local é distinta entre os APLs estudados.

Como veremos, os APLs selecionados para os estudos de casos revelam modalidades específicas na governança setorial dos seus territórios, tanto na indústria de alimentos e da produção de vinho, quanto no mundo fabril de aglomerados de empresas de pequeno e médio porte nos setores de produtos têxteis, confecções e calçados (Pires et al., 2018).

No Governo Federal, ainda que constassem nos documentos do Programa de Desenvolvimento Produtivo no Governo Dilma de modo similar à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Lula, as temáticas da regionalização, da descentralização espacial da produção no país e inclusive da governança territorial e da sustentabilidade ambiental tornaram-se na prática expectativas que foram deixadas a cargo da Política Nacional de Arranjos Produtivos Locais (APLs).

Como será demonstrado nos capítulos seguintes, mesmo com os programas estaduais de apoio aos APLs, com a parceria do BID, essas expectativas não foram alcançadas. A criação de um comitê gestor tripartite para coordenação das ações dos empresários em cada APL, em parceria com o poder local e a sociedade civil, por exemplo, não se verificou nos três estados. A governança dos APLs não deixou de continuar corporativa e privada, sob a responsabilidade dos sindicatos patronais. Nesse sentido se destaca o APL de malhas do Sul de Minas. Dessa forma, apesar do foco desses programas centrado na melhoria da competitividade, as "boas práticas" esperadas

da governança setorial paritária nos referidos programas de APLs foram extremamente baixas, como demonstrado no Quadro III.1.

Esses e outros resultados generalizados são tratados nos capítulos seguintes, de forma específica, tomando como referência os estudos de casos dos territórios e governanças dos APLs especificados no quadro anterior.

Quadro III.1 Princípios de governança setorial e territorial, arranjos produtivos locais (APL) (2003-2016)

| **Princípios de governança territorial** | **APL Têxteis e confecções de Americana** | **APL Malhas do Sul de Minas** | **APL Têxteis e confecções de Feira de Santana** | **APL Calçados de Franca** | **APL Calçados de Nova Serrana** | **APL Produtos de couros de Ipirá** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Foco | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Mecanismos | 2 | 3 | 1 | 1-2 | 1 | 1 |
| Transparência | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Participação | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Representatividade | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| *Accountability* | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Coerência | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Confiança | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Subsidiariedade | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Autonomia | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Média final | 1,3 | 2,5 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |

Fonte: elaboração própria – Pires (2014a)
Nota: Baixa (1), Média-Baixa (2), Média (3), Média-Alta (4), Alta (5)

# 12
# Territórios e governanças nos arranjos produtivos locais de produtos têxteis e confecções

*Elson Luciano Silva Pires*
*Eugênio Lima Mendes*
*Wilson B. Figueiredo Filho*

## Introdução

Em 2006, os maiores produtores mundiais de artigos confeccionados eram a China, Índia, Paquistão, México e Turquia. O Brasil vinha em seguida como o sexto maior produtor mundial. Em 2012, o Brasil já era o quinto maior produtor têxtil e o quarto maior produtor de peças de vestuário do mundo, à frente da Turquia, Coreia do Sul e do México. O Brasil concentra por volta de 2,4% da produção mundial de têxtil e 2,6% da produção de vestuário, sendo o único país da América do Sul com posição de destaque na produção têxtil mundial (Tabela 12.1).

Apesar de ser o quarto maior produtor de confecções e peças de vestuário, o Brasil teve uma participação muito pequena no processo de reestruturação da indústria internacional. Mostra disso é que a sua participação nas exportações mundiais de artigos confeccionados, além de inexpressiva, foi declinante ao longo dos anos 1990, de 0,2% caindo para 0,1% em 2001. Em 2005, o Brasil foi apenas o sexagésimo maior exportador mundial de confecções (OMC, 2006 apud Carneiro, 2009, p.66).

Em 2012, o país registrou uma participação ainda pequena no comércio internacional do setor, ocupando o 33º lugar no ranking de exportação de produtos têxteis e de peças de vestuário. A produção nacional está

praticamente voltada para o mercado interno, refletindo nesse baixo volume de exportação. Por exemplo, somando os dados de vestuário, acessórios, linha lar e outros, mesmo com o aumento de exportações e o decréscimo de importações, o país registrou uma exportação de 19.225 mil toneladas de têxteis e uma importação de 193.388 mil toneladas, segundo a Gotex – Feira Internacional de Produtos Têxteis, realizada em 2012.

Tabela 12.1 – Produção mundial de produtos têxteis e vestuário (2012)

| **Produção de têxteis** | | **Produção de vestuário** | |
|---|---|---|---|
| **Países** | **%** | **Países** | **%** |
| China | 50,2 | China | 47,2 |
| Índia | 6,9 | Índia | 7,1 |
| Estados Unidos | 5,3 | Paquistão | 3,1 |
| Paquistão | 3,6 | **Brasil** | 2,6 |
| **Brasil** | 2,4 | Turquia | 2,5 |
| Indonésia | 2,4 | Coreia do Sul | 2,1 |
| Taiwan | 2,3 | México | 2,1 |
| Turquia | 1,9 | Itália | 1,9 |
| Coreia do Sul | 1,8 | Malásia | 1,4 |
| Tailândia | 1,1 | Taiwan | 1,4 |
| México | 0,9 | Polônia | 1,4 |
| Bangladesh | 0,8 | Romênia | 1,2 |
| Itália | 0,8 | Indonésia | 1,1 |
| Rússia | 0,7 | Bangladesh | 1,0 |
| Alemanha | 0,5 | Tailândia | 1,0 |
| Outros | 18,4 | Outros | 22,7 |
| **Total** | 100,0 | **Total** | 100,0 |

Fonte: Feira internacional de produtos têxteis (Gotex, 2012)

Em 2005, a China disparava à frente entre os países que mais exportam vestuário no mundo (U$ 74.163 milhões), seguida de Hong Kong (U$ 27.292 milhões), Itália (U$ 17.484 milhões), Alemanha (U$ 11.842 milhões) e Turquia (U$ 11.818 milhões). O Brasil ocupou a sexagésima posição (Iemi, 2007 apud Carneiro, 2009, p.62).

Enquanto a Ásia tem se destacado como o continente que mais exporta confecções no mundo, a América do Norte é quem mais importa os produtos

confeccionados asiáticos (34,6% das exportações asiáticas), à frente da União Europeia (31,9% das exportações asiáticas). Entre os países, os Estados Unidos são os maiores importadores do mundo (U$ 80.071 milhões), bem à frente da Alemanha (U$ 23.885 milhões) e Japão (U$ 22.541 milhões) (OMC, 2008 apud Carneiro, 2009, p.63).

Com a perda de competitividade para os chamados "tigres asiáticos", os Estados Unidos e a União Europeia passaram a adotar importantes mudanças em suas estratégias competitivas. Tais mudanças trouxeram um novo padrão de concorrência, baseado não apenas no preço, mas também na qualidade, flexibilidade e diferenciação de produtos. Assim, esses países buscaram unir os avanços tecnológicos alcançados na indústria têxtil ao baixo custo da mão de obra de alguns países periféricos, que passaram a atuar crescentemente na confecção, segmento que ainda permanece bastante intensivo em mão de obra. Essa reação europeia e norte-americana produziu alterações na produção, no consumo e na cadeia têxtil-confeccionista em âmbito global. Diante da dificuldade em concorrer nos segmentos de menor valor agregado, dominados pelos asiáticos, a indústria dos países avançados buscou nichos de mercado mais lucrativos, representados pelas fibras sintéticas, concentrando nos seus territórios a concepção, o *design*, o gerenciamento de suas marcas e toda a logística associada, deslocando para regiões de baixos salários a totalidade da confecção ou apenas suas etapas de trabalho mais intensivas, como a costura e o acabamento (GORINI, 2000 apud Carneiro, 2009, p.64-5).

Para a Associação Brasileira do Vestuário (Abravest, 2005 apud Carneiro, 2009, p.71), a abertura do mercado nacional por meio da redução das alíquotas para importação de vestuário, ao contrário do que se temia inicialmente, mostrou-se útil ao setor, levando-o a se posicionar, fazendo-o competir com os concorrentes internacionais. Com isso, a indústria nacional passou a adotar programas de melhoria e controle da qualidade, de produtividade e de rápido atendimento, tornando muitos dos fornecedores internos com o mesmo padrão dos internacionais. Para a indústria do vestuário, influenciada pela moda, a vinda dos produtos importados foi, e ainda continua sendo, um fator positivo: trouxe criatividade e constante desafio de melhorias, beneficiando o consumidor final.

Entretanto, a abertura não trouxe os mesmos benefícios no que diz respeito a certos insumos, restritos por meio de cotas que limitam o fornecimento de alguns deles. No ramo da moda, a indústria brasileira não oferece

a diversificação de tecidos na velocidade desejada, principalmente os originários de sintéticos, mais adequados ao setor de moda feminina, de forma a variar ao máximo as cores, texturas etc. Nas franjas dessas limitações é que atuam os confeccionistas nacionais de micro, pequeno e médio porte.

O principal objetivo deste capítulo consiste em fazer uma análise das dinâmicas territoriais do setor de têxteis e confecções para comparar as características, as mutações econômicas e as dinâmicas territoriais entre os APLs de produtos têxteis e de confecções de Americana e Ibitinga em São Paulo, com os APLs de confecções de malhas do Sul de Minas Gerais e de confecções de Feira de Santana na Bahia.

Além desta introdução, este capítulo está estruturado em quatro seções. A primeira trata das características e dinâmica do setor de têxteis e confecções no Brasil. A segunda, da estrutura e dinâmica espacial e socioeconômica dos territórios dos APLs. A terceira, da dinâmica das organizações da sociedade civil e do papel das prefeituras municipais. A quarta seção trata dos condicionantes, ambiente organizacional e institucional dos APLs. Por último, as principais conclusões.

## Dinâmicas territoriais e transformações das regiões produtivas

### Dinâmicas territoriais das regiões produtivas

A indústria têxtil no Brasil tem suas origens no período colonial, passando pelo século XIX com o protagonismo da região Nordeste, no século XX com o desenvolvimento das regiões Centro-Sul e Sudeste, bem como o aparecimento de feiras internacionais e a situação do Brasil na globalização (Fujita; Jorente, 2015, p.157). O setor vem se expandindo com formação de polos produtivos em diversas regiões do país.

No período de 2002 a 2014, ainda se observa uma queda na participação relativa dos estabelecimentos nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Rio Grande do Sul. Apesar da desconcentração espacial de grandes empresas do Sudeste e o surgimento de novas regiões produtivas no Nordeste e Centro-Oeste, o setor de têxteis e confecções ainda é fortemente caracterizado pela concentração regional. Em 2014, os estados

de São Paulo, Santa Catarina e Minas Gerais concentravam mais da metade dos estabelecimentos no país (53,7%). A desconcentração avança mais na direção dos estados de Goiás, Ceará, Pernambuco, Bahia e Mato Grosso (Tabela 12.2).

Tabela 12.2 – Quantidade de estabelecimentos na fabricação de produtos têxteis e confecções, Brasil (2002-2014)

| UFs | 2002 | 2006 | 2010 | 2014 | 2014 (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| São Paulo | 13.708 | 15.503 | 17.654 | 18.215 | 27,2 |
| Santa Catarina | 5.679 | 6.782 | 8.780 | 9.740 | 14,6 |
| Minas Gerais | 5.972 | 6.589 | 7.577 | 7.940 | 11,9 |
| Paraná | 3.584 | 4.510 | 5.622 | 5.870 | 8,8 |
| Rio de Janeiro | 3.093 | 3.314 | 4.178 | 4.386 | 6,6 |
| Goiás | 2.293 | 2.685 | 3.358 | 4.093 | 6,1 |
| Ceará | 2.017 | 2.410 | 3.274 | 3.534 | 5,3 |
| Rio Grande do Sul | 2.693 | 2.896 | 3.354 | 3.427 | 5,1 |
| Pernambuco | 1.056 | 1.657 | 2.225 | 2.952 | 4,4 |
| Bahia | 950 | 1.166 | 1.385 | 1.449 | 2,2 |
| Espírito Santo | 1.019 | 1.139 | 1.269 | 1.251 | 1,9 |
| Rio Grande do Norte | 428 | 464 | 560 | 621 | 0,9 |
| **Total** | **44.302** | **51.426** | **62.102** | **66.860** | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

Como pode ser visto, a desconcentração espacial iniciada nos 1990 ainda prossegue. A estratégia de concorrência estabelecida por partes da cadeia produtiva têxtil-confeccionista, especialmente na indústria de confecções, via deslocamento das plantas industriais para regiões do país onde a mão de obra é intensa e mais barata mudou o mapa do setor. Esse fator parece ter influenciado a atração das confecções das regiões Sudeste para o Nordeste, especialmente na atividade de corte e costura, na qual se encontra cerca de 80% do pessoal ocupado na indústria. Dessa forma, verificou-se um movimento de desconcentração espacial dessa indústria, no qual todos os estados da região Nordeste aumentaram as suas participações relativas de estabelecimentos, em detrimento da queda dos estados da região Sudeste e da maioria dos estados da região Sul.

Esse movimento de desconcentração dos estabelecimentos do setor têxtil e confecções do Sudeste, aliado ao surgimento de novos empreendimentos

nos estados do Nordeste e Centro-Oeste, teve forte impacto na geração de empregos. Como pode ser visto na Tabela 12.3, de 2002 a 2014, apesar de o emprego continuar crescendo nos estados da região Sudeste, cai a participação relativa dos empregados nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Apesar dessa desconcentração espacial dos empregos, em 2014 São Paulo continua sendo a unidade da federação com o maior número de empregados (247.037), seguida dos estados de Santa Catarina (150.410) e Minas Gerais (104.120). Juntos, esses três estados concentram 56,7% dos empregados do setor no país. A maior presença de médias e grandes empresas no estado paulista explica esse fato. Porém, a mudança de endereço de grandes empresas para alguns estados do Nordeste e Centro-Oeste também explica esse fato, uma vez que elas oferecem mais postos de trabalho por causa da sua maior escala de produção. Nesse processo destaca-se o aumento da participação relativa do estado do Ceará, de 6,3% em 2002 para 7,2% em 2014, firmando-se como o quinto maior empregador do setor de têxteis e confecções do país, ultrapassando o Rio de Janeiro (6,6%). Nesse período, os empregados na Bahia passaram de 1,7% para 1,9%, ultrapassando os empregados no Espírito Santo, que caíram de 2,2% para 1,7%.

Tabela 12.3 – Quantidade de empregados na fabricação de produtos têxteis e confecções, Brasil (2002-2014)

| UFs | 2002 | 2006 | 2010 | 2014 | 2014 (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| São Paulo | 185.665 | 234.811 | 261.560 | 247.037 | 27,9 |
| Santa Catarina | 97.718 | 119.099 | 147.485 | 150.410 | 17,0 |
| Minas Gerais | 81.200 | 96.119 | 106.889 | 104.120 | 11,8 |
| Paraná | 49.802 | 66.334 | 85.166 | 81.065 | 9,2 |
| Ceará | 39.068 | 46.272 | 63.052 | 63.695 | 7,2 |
| Rio de Janeiro | 48.995 | 53.939 | 61.198 | 58.506 | 6,6 |
| Rio Grande do Sul | 17.803 | 21.879 | 28.489 | 28.444 | 3,2 |
| Goiás | 19.026 | 22.874 | 25.598 | 27.754 | 3,1 |
| Pernambuco | 13.543 | 16.800 | 23.590 | 27.710 | 3,1 |
| Rio Grande do Norte | 19.930 | 19.119 | 29.555 | 23.834 | 2,7 |
| Bahia | 10.903 | 13.298 | 17.656 | 16.967 | 1,9 |
| Espírito Santo | 13.666 | 16.454 | 16.128 | 14.929 | 1,7 |
| **Total** | **624.015** | **759.888** | **907.087** | **884.101** | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

Tais dinâmicas territoriais evidenciam um processo de desconcentração espacial da atividade confeccionista no Brasil, partindo da região Sudeste, em especial do estado de São Paulo, em sentido às demais regiões do país, principalmente em direção à região Nordeste. Essa desconcentração deveu-se, em parte, a uma migração dos estabelecimentos da região Sudeste, atraídos, presumivelmente, pelo menor custo da mão de obra nas regiões periféricas, qualificação adequada, além de menores graus de sindicalização. Já os programas de incentivos introduzidos pelos governos estaduais e municipais, em um contexto de "guerras fiscais" e "guerra dos lugares", possivelmente contribuíram para a relocalização ou atração de novos empreendimentos para as regiões do Nordeste. O estado da Bahia, por exemplo, ofereceu terrenos a preços incentivados e garantiu infraestrutura. Apesar disso, é interessante observar que nos estados do Nordeste a cadeia produtiva – de têxteis e confecções – apresenta-se de certa forma incompleta, pois há uma escassez de fornecedores especializados locais, obrigando a compra de insumos, componentes e máquinas de outras regiões, como do Sudeste.

Desde os anos 1970, o setor vem se expandindo com formação de polos produtivos em diversas regiões do país. Dentre eles destacam-se os seguintes polos: têxteis e confecções, em Americana, Birigui e Ibitinga (SP); têxteis em Blumenau (SC); malhas em Monte Sião (MG) e Águas de Lindoia (SP); calças e bonés em Londrina, Apucarana e Maringá (PR); moda de praia em Cabo Frio (RJ), *lingerie* em Friburgo (RJ) e roupa de inverno em Petrópolis (RJ). A partir da década de 1990, vêm ganhando força os polos têxteis e confecções de Salvador e Feira de Santana (BA), *jeans* em Caruaru (PE), tecidos em Fortaleza (CE) e moda vestuário em Goiânia (GO). Em 2003, a maioria desses polos passou a ser analisada como arranjos produtivos locais (APLs), objetivo da nova política nacional de desenvolvimento regional iniciada com o Governo Lula.

## Mutações econômicas e desestruturações produtivas e territoriais

Nas três últimas décadas, o setor passou por momentos de crise e de desestruturação produtiva, aliados às mudanças de deslocamentos de médias

e grandes empresas para regiões do país onde os salários são mais baixos, provocando mudanças de caráter urbano e regional.

Um traço marcante na década de 1990 foi o aumento dos produtos importados, dada a redução dos preços relativos deles. Com isto houve um fechamento de unidades de produção, desestruturação da cadeia produtiva e eliminação de postos de trabalho (Iemi, 2006 apud Carneiro, 2009, p.69). A abertura comercial causou significativa reestruturação na cadeia têxtil-confeccionista nacional. A "invasão" dos produtos confeccionados importados, as elevadas taxas de juros e o baixo crescimento econômico da década tiveram forte influência sobre toda a cadeia produtiva. Particularmente, na indústria de confecções, as principais estratégias utilizadas no início desse processo foram a redução da produção, redefinição das linhas de produtos, ampliação da terceirização e informalidade como formas de redução de custos (Carneiro, 2009, p.69).

Nesse período, a cadeia têxtil/confecções foi uma das indústrias que mais perdeu participação no PIB. De 3% do PIB em 1990, passou para 2% em 1996. Em 2012, a participação do valor adicionado da cadeia produtiva no PIB caiu ainda mais, atingindo 0,7%. Entretanto, os efeitos dessas mudanças foram diferenciados entre os dois principais elos da cadeia produtiva. Entre os anos 1990 e 2000, foram eliminados 68% dos postos de trabalho no setor de confecções e 37,5% no setor de têxteis (Iemi, 2006 apud Carneiro, 2009, p.69). De 1996 a 2005, enquanto a fabricação de produtos têxteis caiu de 4,9% para 4,1%, o segmento de artigos confeccionados cresceu no conjunto da indústria de 5,5% para 6,7%. (Carneiro, 2009, p.67). Em 2012, a participação do valor adicionado dos têxteis no total da indústria de transformação caiu para 2,0% e a de confecções para 3,1%.

Nessas mutações produtivas, entre 1990 e 2006, enquanto a indústria têxtil reduziu em 56,9% o número de unidades fabris, a indústria de confecções aumentou em 42,5%, especialmente por conta de que as barreiras à entrada desse segmento são bem menores com relação ao setor têxtil. Dessa forma, houve uma concentração de capital mais intensa nos segmentos iniciais da cadeia têxtil de fiação e tecelagem, nos quais a possibilidade de ganhos de escala e de introdução de processos automatizados é bem maior (Góes, 2008 apud Carneiro, 2009, p.67). Entre 2007 e 2014, após a crise dos anos 1990, enquanto o número de empresas da indústria têxtil cresceu 18,5%, o da indústria de confecções aumentou 13,7% (IBGE).

A heterogeneidade da indústria confeccionista brasileira é maior que a média mundial, revelando uma característica importante. Algumas poucas empresas do setor vêm introduzindo estratégias de modernização tecnológica, voltadas para os consumidores de renda mais elevada. Entretanto, a grande maioria das empresas brasileiras de confecções apresenta significativas defasagens tecnológicas e organizacionais, tomando-se como parâmetro a situação mundial. Essas empresas buscam competir via redução dos custos da mão de obra e da terceirização. Tal recurso, geralmente buscado para alcançar ganhos de produtividade, vem se traduzindo em redução de custos via informalidade do mercado de trabalho (Carneiro, 2009, p.68).

O setor de confecções também se caracteriza no Brasil por ser majoritariamente formado por micro e pequenas empresas, intensivas em mão de obra, sem acesso a novas tecnologias, linhas de crédito e canais de comercialização (Sebrae, 2002 apud Carneiro, 2009, p.68). Os baixos custos para a entrada no mercado, aliados a uma tecnologia consagrada e de fácil acesso, têm favorecido a existência de micro e pequenas empresas, também impulsionadas pela presença significativa de relações de subcontratação com as empresas de médio e grande porte.

No cenário dos anos 1990, os estabelecimentos de médio e grande porte adotaram outras estratégias diante da crise, tais como investimentos na modernização tecnológica, aquisições, fusões e o deslocamento das plantas industriais para outras regiões que ofereciam vantagens diversas. Nesse sentido, o Nordeste e o Centro-Oeste foram as principais regiões beneficiadas por esse processo de relocalização de elos da cadeia produtiva (Barreto, 2000 apud Carneiro, 2009, p.70).

De tudo que foi dito, segundo Fujita e Jorente (2015), a trajetória histórica e cultural do setor têxtil e de confecção brasileiro demonstra que existiu e ainda existe um processo de mudança. Com a liberação comercial, que trouxe a globalização do mercado doméstico, o setor sofreu um choque estrutural; além disso, o Brasil vive uma invasão de produtos importados asiáticos. No histórico do setor têxtil, pode-se ressaltar a tecnologia como fator estratégico para mudanças e desenvolvimento, incluindo a questão da moda, que atualmente exige aderência à complexidade tecnológica dada a necessidade de assimilação de novas tendências artísticas e culturais para ressignificação contínua da cultura e mesmo da individualidade.

## Estrutura e dinâmica espacial e socioeconômica dos territórios dos APLs

### O crescimento econômico e a estrutura produtiva dos territórios dos APLs

A administração pública é responsável por 22,1% do valor adicionado no APL de Monte Sião, seguido pelo de Ibitinga com 14,5%, Americana com 13,8% e Feira de Santana com 11,8%.

Tomando os municípios individualmente, vale destacar Conceição do Jacuípe (participante do APL de Feira de Santana-BA), que apresenta um PIB *per capita* de R$ 49.478,31, bem acima do PIB *per capita* estadual (R$ 14.803,95), enquanto Ouriçangas, participante do mesmo APL, apresenta um PIB *per capita* de R$ 5.288,59. Como comparação, Americana (SP) apresenta um valor de R$ 47.265,58, valor pouco acima do PIB *per capita* estadual (R$ 42.197,87) e Sta. Bárbara d'Oeste (SP), participante do mesmo APL, apresenta um valor de R$ 27.493,77.

### As relações de trabalho e a geração de emprego

Durante o período de 2000 a 2010, registra-se um crescimento significativo da valorização da formalização das relações de trabalho nos territórios dos APLs de têxteis e confecções, com destaques para os municípios do APL de bordados de Ibitinga (99,9%) e de confecções de Feira de Santana (84,3%). Apesar do crescimento dessa dinâmica de valorização das relações de trabalho formal nos territórios desses APLs, em 2010, em Feira de Santana e aglomerado, a participação dos assalariados com carteira assinada representava pouco mais de um terço (37,2%), quase a mesma proporção encontrada no território do APL de confecções do Sul de Minas Gerais (36,9%), que apresentou a menor taxa de crescimento desse segmento do mercado de trabalho (52,1%).

Esse processo de formalização da força de trabalho no APL de Ibitinga provocou uma redução de quase a metade do assalariamento ilegal sem carteira de trabalho assinada no município (-43,4%), bem à frente da redução desse segmento no território de têxteis e confecções do APL de Americana

(-8,1%). Contrário a esse movimento de queda, o assalariamento ilegal sem carteira cresceu no APL de Feira de Santana (13,3%) e do Sul de Minas (7,3%). Em 2010, esse segmento representava 24,1% dos ocupados nos territórios do APL de Feira de Santana e 23,3% no Sul de Minas. Nessas condições, os assalariados ilegais funcionam como o principal exército de reserva precário nos territórios dos APLs de Ibitinga, mas como segmento ativo dos trabalhadores empregados ilegalmente nos territórios dos APLs de Feira de Santana e do Sul de Minas.

Seguindo a mesma dinâmica de crescimento da formalização dos assalariados, as ocupações informais de trabalho autônomo ou por conta própria também cresceram nos territórios de todos os APLs estudados, com destaque para os territórios dos APLs de Americana (36,5%) e Ibitinga (18,2%) em São Paulo, à frente do ritmo do crescimento verificado nos territórios dos APLs de Feira de Santana (19,0%) e do Sul de Minas (17,19%). Esses movimentos mostram uma relação simbiótica entre os assalariados formais com carteira e os autônomos informais por conta própria, característica estrutural do "dualismo" do mercado de trabalho brasileiro. Em 2010, os informais autônomos representavam 29,8% no território do APL do Sul de Minas, 23,4% no território do APL de Feira de Santana, 21,6% em Ibitinga e 17,5% em Americana. Nessas condições, tanto nos territórios mais desenvolvidos dos APLs de partes da região Sudeste, quanto nos territórios de parte da região Nordeste, o autônomo informal não se configura como exército de reserva do mercado de trabalho assalariado nos territórios desses APLs, mas como um exército ativo heterogêneo de trabalhadores autônomos, que se reproduzem nas franjas das relações de produção capitalista e do mercado de trabalho assalariado formal.

Essas trajetórias dos territórios dos APLs analisados demonstram que o mercado de trabalho no interior do Brasil se reproduz por meio da coexistência estrutural de três diferentes *relações* e *modos* de trabalho, que alimentam as posições na ocupação nos mercados regionais de trabalho: o trabalhador assalariado formal, o trabalhador assalariado ilegal e o trabalhador por conta própria. Enquanto os assalariados se reproduzem dependendo da venda da sua força de trabalho ao empregador, o trabalhador por conta própria continua se reproduzindo como pessoa que trabalha explorando o seu próprio empreendimento, sozinha ou com sócio, sem ter empregado e contando ou não com a ajuda de trabalhador não remunerado. Esse tipo de força de trabalho se

mantém forte e ativa nos territórios dos APLs de têxteis e confecções, assim como nos territórios dos APLs de calçados.

## A dinâmica das organizações da sociedade civil

No APL têxtil e confecções de Americana (SP), os municípios passaram de cinco (2002) para quatro (2014), enquanto as organizações associativas passaram de 201 (2002) para 231 (2014), aumento de 14,93%, puxado pelas organizações associativas patronais que cresceram 50%, passando de seis (2002) para nove (2014), com presença em dois municípios, seguidas pelas profissionais, que cresceram 18,19%, passando de 11 (2002) para 13 (2014), com presença em quatro municípios, e pelas religiosas, que cresceram 11,69%, passando de 77 (2006) para 86 (2014), com presença em quatro municípios. Em 2014, as organizações associativas religiosas lideraram (37,22% do total), seguidas pelas de defesa dos direitos sociais (64, 27,70% do total, com presença em quatro municípios) e pelas sindicais (23, 9,95% do total, com presença em quatro municípios).

No APL têxtil e confecção de Cerquilho (SP), o número de organizações associativas nos dois municípios participantes desse APL, Cerquilho e Tietê, passou de 33 (2002) para trinta (2014). Uma queda de 9,1%, puxada pelas organizações associativas não especificadas, que caíram 94,45%, passando de dezoito (2002) para um (2014). Entretanto, as patronais passaram de zero (2002) para dois (2014), com presença em ambos os municípios; as políticas passaram de zero (2002) para um (2014); as sindicais cresceram 25%, passando de quatro (2002) para cinco (2014), com presença em ambos os municípios. Em 2014, as organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideraram (11, 36,66% do total), seguidas pelas religiosas (8, 26,66% do total) e pelas sindicais (16,66% do total). As três estão presentes em ambos os municípios.

No APL de malhas e confecções de Monte Sião (MG), os municípios mineiros participantes desse APL passaram de seis (2002) para oito (2014) e as organizações associativas passaram de 39 (2002) para cinquenta (2014), aumento de 28,21%, puxado pelo crescimento de 100% das organizações associativas patronais, que passaram de três (2002) para seis (2014), com presença em quatro municípios, seguidas pelas religiosas, que cresceram 40%, passando de dez (2002) para catorze (2014), com presença em seis

municípios, e pelas de defesa dos direitos sociais, que cresceram 11,77%, passando de dezessete (2006) para dezenove (2014), com presença em seis municípios. Em 2014, as organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideraram (38% do total), seguidas pelas religiosas (28% do total) e pelas sindicais (05, 10% do total, com presença em três municípios).

No APL têxtil e confecções de Feira de Santana (BA), as organizações associativas nos seis municípios baianos participantes desse APL passaram de 147 (2002) para 219 (2014), aumento de 48,98%, puxado pelas organizações associativas profissionais, que cresceram 175%, passando de quatro (2002) para onze (2014), com presença em um município (Feira de Santana), seguidas pelas patronais, que cresceram 166,68%, passando de três (2002) para oito (2014), com presença em dois municípios, e pelas religiosas, que cresceram 59,02%, passando de 61 (2002) para 97 (2014), com presença em seis municípios. Em 2014, as organizações associativas religiosas lideraram (44,29% do total), seguidas pelas de defesa dos direitos sociais (54, 24,65% do total, com presença em cinco municípios) e pelas sindicais (31, 14,15% do total, com presença em seis municípios).

## A distribuição dos gastos públicos e os partidos políticos na administração municipal

Nesta seção desenvolve-se a análise da estrutura dos gastos públicos e a influência dos partidos políticos na dinâmica e estrutura desses gastos, considerando os seguintes arranjos produtivos locais: APL de confecções de Feira de Santana, no Estado da Bahia, APL de malhas e confecções de Monte Sião, no Sul do Estado de Minas Gerais, e o APL de têxtil e confecções de Americana, no estado de São Paulo.

### A distribuição das despesas municipais

Os gastos públicos totais *per capita* dos municípios desses APLs aumentaram significativamente em todos os anos da série, em todos os três estados analisados. Mesmo descontada a inflação, tem-se um valor bastante significativo. Em valores correntes, o gasto *per capita* anual total, em média, multiplicou

por mais de três vezes. Os municípios do APL de Feira de Santana foram os que apresentaram a maior taxa de crescimento do período 2002-2012, multiplicando-se por 3,72 vezes. Em seguida vêm os municípios do território do APL de Americana, com crescimento de 3,42 vezes. O território do APL de Monte Sião foi o que cresceu menos, multiplicando-se por 2,92 vezes.

Embora tenha registrado crescimento tão significativo, os gastos totais anuais *per capita* nos municípios ainda são muito baixos, situando-se na casa de R$ 1.300,00 anuais no APL da Bahia, R$ 1.500,00 no APL de Minas Gerais e mais de 2 mil no APL de São Paulo. Permanece entre os municípios dos três estados a diferença em termos de capacidade de gastos, com os municípios do estado de São Paulo realizando um maior volume de gastos que os dos estados de Minas Gerais e da Bahia.

Esse dado é muito importante pois indica um tratamento diferenciado em termos de prestação de serviços públicos aos cidadãos entre esses estados. Os cidadãos dos municípios situados nos estados mais desenvolvidos usufruem de mais e melhores serviços que os cidadãos que habitam os municípios dos estados menos desenvolvidos. Enquanto permanece essa desigualdade de tratamento na prestação dos serviços públicos, vai se legitimando a figura do cidadão nacional de primeira e de segunda categoria.

O gasto total anual *per capita* do APL de Feira de Santana, na Bahia, em 2002, correspondia a 46% do APL de Americana, em São Paulo. Em 2012 esse percentual aumentou para 50%. A proporção do gasto anual *per capita* de Feira de Santana em relação ao APL de Minas Gerais aumentou de 62 para 70% entre 2002 e 2012. O crescimento expressivo do gasto total anual *per capita* nos municípios da Bahia em relação aos de Minas Gerais e São Paulo foi observado em todas as quatro modalidades de governança analisadas. As razões que explicam esse fato são percebidas quando desdobradas as despesas municipais por tipo de gasto.

Quando analisadas por categorias de gastos, as despesas dos municípios que compõem esses APLs seguem o mesmo padrão visto nas outras modalidades de governança já analisadas, ou seja: gastos sociais (GS) > gastos políticos (GP) > gastos econômicos (GE).

Os gastos sociais compõem-se das seguintes funções de governo: assistência social, previdência social, saúde, educação, cultura, desporto e lazer, urbanismo, habitação e saneamento. Os gastos sociais (GS) representam, em média, mais de 70% dos gastos totais dos municípios, em todos os anos

do período, variando em mais de 18 pontos percentuais, de um mínimo de 61,82% em MG, a um máximo de 80,66% na Bahia. Entre os municípios dos três APLs encontram-se enormes diferenças em torno desse percentual. Esse tipo de gasto é três vezes maior que o valor total médio do gasto político (GP).

O APL de Feira de Santana na Bahia apresenta os maiores percentuais de gasto social (GS). Em seguida vem o APL de Americana, em São Paulo. Por último, vem o APL de Monte Sião, em Minas Gerais, com menores percentuais em gastos sociais. Entretanto, foi justamente esse APL de Minas que apresentou uma tendência mais acentuada em termos de crescimento dos gastos sociais (GS).

O APL de Monte Sião, em Minas Gerais, apresenta os maiores percentuais de gasto econômico (GE) em relação aos demais. Nesse APL, os GEs variam entre o percentual mínimo de 8,89% e o máximo 12,33%. Em seguida vem o APL de Feira de Santana, com o percentual mínimo de 1,23%, e o máximo de 4,14%. Por fim, o APL de Americana, com menores percentuais de gasto econômico em relação ao gasto total, sendo o mínimo de 0,46%, e o máximo de 0,63%.

Nos municípios do APL de Feira de Santana, na Bahia, agricultura, transporte e gestão ambiental aparecem, respectivamente, como as três primeiras prioridades, ou seja, aquelas funções dentre os gastos econômicos nas quais o maior número de municípios realiza gastos. A ordem de prioridades no APL de Monte Sião (MG) é diferente, com as funções transporte, agricultura e comércio e serviços, respectivamente.

Nos municípios do APL de Americana, estado de São Paulo, a ordem de prioridade se distingue da dos dois outros vistos anteriormente. Nesse APL as funções gestão ambiental, comércio e serviços e transporte ocupam as primeiras posições em termos do número de municípios com gastos nelas realizados. Portanto, as funções agricultura, transporte e comércio e serviço aparecem como as três primeiras prioridades em termos de GE nos municípios analisados. Logo em seguida aparece a função gestão ambiental, que vem ganhando proeminência nos orçamentos municipais desses APLs.

A função governamental de indústria não aparece entre as prioridades dos municípios dos três APLs analisados. Só os municípios do APL de Americana, em São Paulo, realizaram gastos na função indústria, mesmo assim em apenas três anos e a proporção dos municípios que realizaram gastos nessa função não ultrapassa 25%.

Não obstante, a participação da indústria no PIB municipal é superior a 30% em todos os municípios e em todos os anos, exceto o ano de 2014, quando o PIB nacional começa a declinar. A ordem de prioridade do gasto econômico nos municípios desses APLs não está alinhada com os objetivos da indústria local.

Mesmo no APL de Minas Gerais, que registra os maiores percentuais de gasto econômico em todos os anos, comparativamente aos da Bahia e de São Paulo, a função indústria não aparece entre as primeiras posições no quadro de prioridades. Os gastos econômicos aparecem dispersos em muitas funções, sem um foco prioritário e desalinhado com as estreitas oportunidades e/ou vocações econômicas locais.

Por fim, destaca-se que a análise dos gastos dos municípios dos APLs nos faz pensar como os regulacionistas franceses, ao considerarem os gastos públicos como "compromissos institucionais". Nesse sentido, é possível considerar como verdadeiros "compromissos institucionais" no Brasil os gastos sociais (GS) e os gastos políticos (GP). Os gastos sociais e políticos são mais representativos, regulares e estáveis, enquanto os gastos econômicos (GE) são poucos representativos, irregulares e instáveis.

## A dinâmica dos partidos na administração da despesa pública municipal

A análise geral do quadro político dos municípios que compõem os arranjos produtivos locais de produtos têxteis e confecções dos estados da Bahia, Minas Gerais e São Paulo no período 2002 a 2012 revela uma situação em que ainda predomina a hegemonia dos maiores e mais antigos partidos nacionais situados à direita e ao centro do espectro político ideológico. Entretanto, os partidos mais à esquerda, como o PT, começam a despontar como uma força política local.

Considerando os APLs dos três estados, observa-se que o PFL/DEM ocupa a primeira posição em número de mandatos obtidos nas eleições de 2000 a 2012. Foram catorze mandatos, correspondendo a 19% do total de mandatos dos quatro períodos. Em segundo lugar aparecem o PT e o PMDB, empatados com nove mandatos cada, ou seja, 13% dos mandatos. O PSDB aparece em quarto lugar com oito mandatos obtidos, ou seja, 11% do total dos mandatos.

Em quinto lugar vem o PDT com sete mandatos, o que corresponde a 10% dos mandatos totais. O PTB, com seis mandatos, ocupa a sexta posição. Esses seis partidos políticos conquistaram quase três quartos dos mandatos totais, cabendo pouco mais de um quarto aos outros oito partidos restantes.

Essa situação revela tanto a força política dos partidos maiores e mais antigos quanto uma fragmentação exagerada no quadro político partidário nacional. Essas duas características do quadro político brasileiro podem dificultar muito as estruturas de governança das políticas públicas como os APLs. Ou mesmo inviabilizar programas/projetos voltados ao desenvolvimento local por exigirem apoio de muitos partidos, como ocorreu com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional elaborada pelo governo Dilma Rousseff.

Nos últimos anos tem ocorrido uma pulverização de partidos políticos no comando dos municípios. Esse fato pode ser atribuído a uma estratégia dos partidos hegemônicos para acomodar interesses políticos de oligarquias locais, criando novas siglas partidárias. Além disso, a multiplicidade partidária cria enorme dificuldade de articulação entre as municipalidades e o governo estadual pelo esforço despendido na hora de conter as forças centrípetas e exigir do governador negociação com elevado número de partidos.

O PT aparece como força política mais forte nos APLs de São Paulo e de Minas Gerais, ocupando a segunda posição em número de mandatos conquistados, correspondendo a 31 e a 21% dos mandatos, respectivamente. No APL de Minas, o Partidos dos Trabalhadores obteve três mandatos entre 24 possíveis. Nos APLs de São Paulo, o PT conquistou cinco mandatos. Portanto, nos APLs do estado de São Paulo, o PT apresentou um resultado mais expressivo que Minas Gerais e Bahia.

No APL da Bahia, o PT aparece em sétimo lugar, com apenas um mandato conquistado em todos os períodos eleitorais, ou seja, 4% do total dos mandatos. Nos municípios do APL de Feira de Santana-BA, não se verifica o efeito governador, detectado em outras modalidades de governança da Bahia. Ainda mais se considerarmos que a região de Feira de Santana tem uma base produtiva industrial importante, com forte presença de sindicatos. Pode-se explicar esse fato pela influência de Feira de Santana na região, segunda maior e mais importante cidade do estado, rincão de apoio ao carlismo na Bahia, e com forte tradição de oposição ao PT.

Cabe analisar agora a influência ideológica dos partidos na dinâmica dos gastos públicos dos APLs nos três estados. Em teoria, se supõe que os

partidos de esquerda tendem a priorizar as funções sociais e, portanto, realizam mais gastos sociais e menos econômicos em comparação com os partidos mais ao centro ou à direita do espectro ideológico. É importante testar essa suposição bastante pertinente para a realidade brasileira, ainda muito marcada por baixos indicadores sociais.

Nos municípios dos APLs da Bahia e de Minas Gerais, existe um único caso possível de comparação entre o PT e seus opositores de centro e de direita. No município de Conceição de Feira-BA, no ano de 2010, o gasto econômico foi maior em termos percentuais no governo do PT quando comparado ao seu antecessor do PFL. No APL de Minas, no município de Borda da Mata, em 2010, o gasto econômico diminuiu em termos percentuais quando comparado ao seu antecessor, o PMDB.

Nos municípios do APL de Americana, em São Paulo, são três situações possíveis de comparação. Em duas situações o gasto econômico foi menor em um caso e maior em outro, quando comparada a gestão do PT com a do PSDB e PPS. Na terceira situação, o PT é comparado a ele mesmo, pois houve reeleição. Nesse caso, o gasto econômico do PT foi maior na segunda gestão em comparação à primeira.

Nos APLs dos três estados, em cinco casos possíveis de comparação, verifica-se que em três deles o PT tem um gasto econômico superior aos seus opositores de centro e de direita, e nos outros dois o PT gasta menos. Da análise do comportamento do GE nos APLs, não se pode concluir que os partidos de esquerda à frente dos governos locais tendem a gastar menos que os governos situados ao centro e à direita. Dessa situação pode-se inferir que o gasto público municipal tende a manter padrão de comportamento rígido, mesmo quando partidos mais à esquerda do espectro ideológico assumem o comando nos poderes locais.

## Estrutura e dinâmica territorial dos APLs de têxteis e confecções: estabelecimento e emprego por porte da empresa

Para a análise da cadeia produtiva da indústria têxtil e de confecções foram utilizados os dados da Rais, de número de estabelecimentos e de empregados assalariados formalizados. A fabricação de produtos têxteis

(Divisão 13) compreende as atividades a montante, de preparação das fibras têxteis, a fiação e a tecelagem (plana ou não). As atividades à jusante compreendem a confecção de artigos do vestuário e acessórios (Divisão 14), como a confecção, por costura, de roupas para adultos e crianças, de qualquer material (tecidos planos e de malha, couros etc.) e para qualquer uso (roupas íntimas, sociais, profissionais etc.), confeccionadas em série ou sob medida. Essa cadeia produtiva amplia-se com a fabricação de roupas de borracha ou de materiais plásticos unidos por adesivos e outra forma que não seja a costura (Divisão 22, Classe 2219-6) e com a reparação ou conserto de peças do vestuário (Divisão 95, Subclasse 9529-1/99).

Em relação ao encadeamento nas relações produtivas, em cada APL analisado são detectadas diferenças e especificidades no adensamento das atividades relacionadas aos segmentos de têxteis e confecções. No APL de Feira de Santana, os efeitos à jusante na cadeia confeccionista (comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios) se mostraram superiores aos ocorridos a montante (produção de máquinas e de matérias-primas).

## Estabelecimentos

Em 2014, os micros e pequenos estabelecimentos são majoritários nos territórios dos APLs de confecções do Sul de Minas (99,6%) e de Feira de Santana (99,3%), seguidos pelo APL de Ibitinga (98,2%). Já em Americana encontra-se uma participação maior de médias e grandes empresas (4,8%), bem superior aos demais APLs. No APL de Americana, estão instalados os principais fabricantes de produtos têxteis do país (Tabela 12.4).

No período de 2002 a 2014, o número de estabelecimentos cresceu mais da metade no APL de Ibitinga (57,2%), de 325 para 511 unidades. Em segundo lugar, o maior crescimento registrado ocorreu no APL de Feira de Santana (41,5%), de 217 para 307 unidades. No APL de Americana, apesar de um crescimento bem inferior dos estabelecimentos (16,7%), eles passaram de 1.045 para 1.132 unidades, uma quantidade de estabelecimentos um pouco maior do APL de malhas do Sul de Minas, de 1.043 para 1.086 unidades. Nesse último, o crescimento dos estabelecimentos no período foi mínimo (3,9%).

Tabela 12.4 – Taxas de crescimento de estabelecimentos por tamanho do estabelecimento arranjos produtivos locais de produtos têxteis e confecções (pontos percentuais) **(**2002-2014)

| APLs | Micro | Pequeno | Médio | Grande | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Têxtil e confecções de Americana (SP) | 0,1 | 0,3 | -0,2 | -0,2 | 16,7 |
| Malhas e confecções de Monte Sião/Jacutinga (MG) | -0,5 | 0,2 | 0,3 | - | 3,9 |
| Têxteis e confecções de Feira de Santana (BA) | **4,1** | -3,3 | -1,1 | 0,3 | 41,5 |

Fonte: Rais (2014)

Considerando a evolução da estrutura produtiva por porte dos estabelecimentos de cada APL, as principais mudanças passam pelo crescimento da participação relativa dos estabelecimentos de porte micro no APL de Feira de Santana (aumento de 4,1 pontos percentuais), superior ao desempenho dos estabelecimentos de pequeno e médio porte do APL de Ibitinga (respectivamente, 1,7 e 1,3 pontos percentuais). O porte médio dos estabelecimentos no setor apresenta menor participação na Bahia e em Minas Gerais, como no APL de Feira de Santana (0,3%) e do Sul de Minas (0,5%), revelando baixa competitividade e menos escalas produtivas em relação aos APLs das regiões Sul e Sudeste, como do APL de Americana (Tabela 12.5).

Tabela 12.5 – Distribuição de estabelecimentos por tamanho arranjos produtivos locais de produtos têxteis e confecções (%) (2014)

| APLs | Micro | Pequeno | Médio | Grande | Total (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Têxtil e confecções de Americana (SP) | 76,7 | 18,6 | 4,2 | 0,6 | 100,0 |
| Malhas e confecções de Monte Sião e Jacutinga (MG) | 95,9 | 3,7 | 0,5 | - | 100,0 |
| Têxteis e confecções de Feira de Santana (BA) | 90,2 | 9,1 | 0,3 | 0,3 | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

## Empregados

A cadeia produtiva têxtil-confeccionista é intensiva em mão de obra, com um grande contingente de trabalhadores com nível médio de qualificação e baixos índices salariais. No setor há um índice de rotatividade relativamente elevado, utilizado como instrumento para reduzir os níveis de salários reais.

Apesar de serem numericamente inferiores, as grandes e médias empresas empregam mais da metade dos trabalhadores no APL de Americana e quase um terço no APL de Feira de Santana. Diferentemente, as micro e pequenas empresas no APL de Monte Sião e Jacutinga (MG) empregam 86% dos trabalhadores (Tabela 12.6).

Tabela 12.6 – Distribuição dos empregados por tamanho do estabelecimento arranjos produtivos locais de produtos têxteis e confecções (%) (2014)

| APLs | Micro | Pequeno | Médio | Grande | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Têxtil e confecções de Americana (SP) | 14,9 | 27,2 | 32,6 | 25,3 | 100,0 |
| Malhas e confecções de Monte Sião e Jacutinga (MG) | 61,7 | 24,9 | 13,5 | - | 100,0 |
| Têxteis e confecções de Feira de Santana (BA) | 36,0 | 34,2 | 3,4 | 26,4 | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

Entre 2002 e 2014, a principal mudança na estrutura produtiva interna aos APLs foi motivada pelo crescimento (e redução) da participação relativa do emprego nos diferentes portes de estabelecimentos. De uma maneira geral, a participação dos empregados nos estabelecimentos de porte micro na cadeia produtiva de têxtil e confecções foi reduzida em todos os APLs analisados, em detrimento do crescimento dos empregos em estabelecimentos pequenos, médios e grandes. Essa redução do emprego nas empresas de porte micro pode indicar mudanças na estrutura produtiva dos APLs, com a saída dessas empresas acompanhada da abertura de médias e grandes empresas (Tabela 12.7).

Tabela 12.7 – Taxa de crescimento do emprego por tamanho do estabelecimento arranjos produtivos locais de produtos têxteis e confecções (em pontos percentuais) (2002-2014)

| APLs | Micro | Pequeno | Médio | Grande | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Têxtil e confecções de Americana (SP) | -0,6 | 1,2 | 2,8 | -3,3 | 14,3 |
| Malhas e confecções de Monte Sião e Jacutinga (MG) | -9,6 | 3,3 | 6,3 | – | 20,0 |
| Têxteis e confecções de Feira de Santana (BA) | -1,3 | -2,4 | -22,7 | 26,4 | 5,5 |

Fonte: Rais (2014)

Nesse período, os APLs do Sul de Minas e de Americana apresentaram um crescimento do emprego (respectivamente 20% e 14%), mas o aumento relativo ocorreu nos estabelecimentos de pequeno e médio porte (respectivamente 9,6 e 3,0 pontos percentuais). Assim, tem-se um efeito positivo e multiplicador de expansão da quantidade de estabelecimentos sobre a geração de empregos nesses APLs. Diferentemente, no APL de Feira de Santana, que apresentou o menor crescimento do emprego (5,5%) em relação ao crescimento dos estabelecimentos (41,5%), a participação do emprego aumentou apenas nos estabelecimentos de grande porte (26,4 pontos percentuais).

Diante de todo o exposto, pode-se dizer, com base nos dados da Rais, que o comportamento dos APLs analisados, apesar da crise, parece ter excedido o crescimento de qualquer outra localidade ou região produtora do setor no Brasil, e que a organização no formato de APLs pode estar propiciando-lhes maior resistência à desestruturação e criando expectativas de interiorização do desenvolvimento. Por serem importantes APLs de atração dentro de cada estado, os municípios acabam se beneficiando desse processo, por possuírem condições determinantes como mercado interno significativo, razoável infraestrutura física, localização privilegiada, significativo número de trabalhadores qualificados, economias locais razoavelmente diversificadas, rede de fornecedores e sindicatos empresariais representativos.

Entretanto, os dados e as entrevistas revelam que as organizações empresariais se dispõem muito pouco a praticar alguma forma de cooperação, formal ou informal, com outras empresas ou organizações. A prática da cooperação entre

as empresas e organizações é pouco difundida dentro dos APLs, quer seja por motivos culturais, quer seja por haver desconfiança, desânimo ou desestímulo entre os agentes. As análises sugerem que a atividade cooperativa, mesmo quando ocorre, possui reduzida importância para uma governança que seja representativa, forte e atuante. Isso é uma fragilidade estrutural para qualquer aglomeração que pretende se consolidar como um APL.

Como veremos a seguir, apesar de esses ganhos mostrarem-se determinantes, fruto da aglomeração e das proximidades construídas como APLs, resultantes de ações conjuntas entre os agentes locais e um ambiente mais propício à cooperação, elas foram insuficientes para a ampliação da representatividade da coordenação da governança local e, consequentemente, para o desempenho positivo da institucionalidade desses que são os principais APLs da produção têxtil-confeccionista do país. Assim, embora as trajetórias analisadas revelem que houve um crescimento da classe trabalhadora nesses APLs, isso não aconteceu com relação a sua representação nos arranjos de governança local, quase sempre sob domínio exclusivo de sindicatos patronais, com apoio do setor público.

## A Governança dos APLs de calçados: condicionantes, ambiente organizacional e institucional

### A governança sob o domínio das organizações patronais – setor privado

Enquanto os sindicatos das indústrias de têxteis e confecções organizam e representam os interesses do APL de Feira de Santana (Sindivest), as associações comerciais assumem esse papel no APL de malhas do Sul de Minas (Associação Comercial, Industrial e Agropecuária de Jacutinga [Acija] e Associação Comercial, Industrial, Agropecuária e de Serviços de Monte Sião [Acims]), e o Sindicato das Indústrias de Tecelagem, Fiação, Linhas, Tinturaria, Estamparia e Beneficiamento de Fios e Tecidos (Sinditec) atuam no APL de têxteis e confecções de Americana (Quadro 12.1). No Programa BID, o estado e o poder local reconheceram em Americana outra organização como o comitê gestor do APL, o Polo Tecnológico da Indústria Têxtil ou Polo TecTex, deslegitimada em 2016. Todas essas organizações procuram

estimular a montagem de algumas redes de cooperação entre as empresas, colocar em prática projetos corporativos e incentivar a participação das empresas dos APLs em feiras de exposições nos estados e fora deles. Dessa forma, essas organizações atuam como gestor local na ausência do comitê gestor de caráter tripartite, como sugerido pelos programas do BID-APLs.

Quadro 12.1 – Ambiente organizacional e institucional, APL e comitê gestor

| **APL de confecções e têxteis** (Americana, Monte Sião e Feira de Santana) | | |
|---|---|---|
| **Organizações patronais setor privado** (APL Americana) | **Organizações patronais setor privado** (APL Sul de Minas) | **Organizações patronais setor privado** (APL Feira de Santana) |
| - Fiesp<br>- Sinditec de Americana, Nova Odessa, Santa Bárbara D'Oeste e Sumaré<br>- Fidam (comitê gestor a partir de 2017)<br>- Sebrae-SP | - FIEMG<br>- Acija<br>- Acims<br>- Sebrae-MG | - Fieb<br>- Sindivest<br>- Sebrae-BA |

Fonte: pesquisa direta (2016)

Dentro dessa matriz institucional, de uma maneira geral, o Sebrae treina e capacita alguns empresários, gerentes e administradores. Também orienta na elaboração de projetos empresariais e de metodologia para o engendramento de redes de empresas para o setor confeccionista, com o objetivo de elevar a competitividade das micro e pequenas indústrias, objetivando a melhoria dos níveis gerenciais, tecnológicos e de comercialização, estimulando entre as empresas a cultura da cooperação. Por sua vez, o Senai às vezes aparece, oferecendo cursos regulares para a formação de mão de obra na indústria desses APLs, com os alunos arcando integralmente com os custos dos cursos.

No APL de Feira de Santana, a principal contribuição dos sindicatos e/ou associações tem sido reconhecida pelas empresas por promoverem ações dirigidas à capacitação tecnológica, precedida da organização de eventos técnicos e comerciais, apresentação de reivindicações comuns, estímulo ao desenvolvimento do sistema de ensino e pesquisa local, criação de fóruns e ambientes para discussão, auxílio na definição de objetivos comuns para o APL e a identificação de fontes e formas de financiamento. Já o estímulo na percepção

de visões de futuro para ação estratégica, a promoção de ações cooperativas e a disponibilidade de informações sobre matérias-primas foram as contribuições de menor importância dadas pelos sindicatos (Carneiro, 2009, p.114). Ainda que de forma incipiente, os sindicatos e organizações patronais, juntamente com as secretarias estaduais de desenvolvimento e inovação, mais o Sebrae e outros agentes em cada estado vêm tentando, por meio de algumas ações, incentivar formas de cooperação entre as empresas e os demais agentes, visando a uma institucionalidade mais formalizada da governança para os APLs.

## O papel do Estado e a intervenção do setor público

De uma maneira geral, as secretarias estaduais de desenvolvimento e inovação procuram fazer uma espécie de monitoramento e assessoramento para fortalecer e consolidar os APLs de todos os setores envolvidos nos programas estaduais dos três estados (Quadro 12.2). As estratégias dos governos com o Sebrae buscam "articular" os agentes, "sensibilizar" as empresas para buscar competitividade e sustentabilidade e desenvolver um "projeto estruturante" (por exemplo, o Projeto Moda *Design* Competitivo). No caso da indústria têxtil-confeccionista, o objetivo é promover a competitividade da indústria de *bens de moda* por meio da agregação de valor a produtos e marcas, em que se busca introduzir tecnologia e conhecimento à cadeia produtiva, integrar os diversos atores e promover marcas locais.

Com relação ao financiamento, uma das políticas públicas dos três estados mais divulgada é a oferta de crédito para empresas organizadas em APLs, com juros subsidiados. As linhas de crédito estão voltadas para investimentos em bens de capital e para capital de giro.

Na Bahia, a inclusão e exclusão das empresas de APLs em ambas as linhas de crédito cabem ao conselho deliberativo do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (Fundese) (Desenbahia, 2009). Entretanto, quando questionadas a respeito de "participarem ou terem conhecimento" sobre algum tipo de "programa ou ações específicas para o segmento de confecções" promovido pelo Governo Federal, estadual e municipal, as empresas pesquisadas responderam "não ter conhecimento" de tais ações, nas seguintes porcentagens: em se tratando do Governo Federal, 56% das

Quadro 12.2 – Ambiente organizacional e institucional, APL e comitê gestor

| **APL de confecções e têxteis (SP, MG, BA)** | | |
|---|---|---|
| **Estado setor público** (APL Americana) | **Estado setor público** (APL Sul de Minas) | **Estado setor público** (APL de Feira de Santana) |
| - SDECTI<br>- Rede Paulista de APLs – SDECTI, Fiesp, Sebrae | - Sede (de 2008 a 2011)<br>- Projeto BID-APL (até 2008)<br>- Seedif<br>- **NGA**PL | - SCTI (de 2000 até 2007)<br>- Sicam<br>- Projeto BID-Progredir (até 2008)<br>- Rede APL (extinta em 2007)<br>- NE-APLs/BA (até 2008)<br>- MDIC<br>- Desenbahia<br>- Prefeitura Municipal de Feira de Santana |

Fonte: Pesquisa direta (2016)

microempresas e 50% das pequenas empresas; 52% e 12%, respectivamente, em relação ao governo estadual; 62% e 87% no que tange ao Governo Municipal. Em relação ao Sebrae, 22% das micro e 25% das pequenas empresas afirmaram não ter conhecimento de ações específicas. Esses resultados mostram que os empresários conhecem mais as ações promovidas pelo Sebrae do que as realizadas pelos governos e outras instituições (Carneiro, 2009, p.115-6). Nesse sentido, os estudos revelam que as microempresas têm menos acesso a programas ou ações específicas para o segmento no qual atuam do que as pequenas empresas.

Já ao serem abordadas a respeito de "políticas públicas que poderiam contribuir para o aumento da eficiência competitiva das empresas" do APL de Feira de Santana, os graus de importância foram significativos para os "incentivos fiscais" e "programas de capacitação profissional e treinamento técnico". Com exceção para o caso das "linhas de crédito e outras formas de financiamento", esses dados indicam que, bem como todas as outras indústrias e setores, a indústria de confecções também gostaria de obter vantagens por parte do Estado por meio de política industrial (ibidem, p.117). Apesar das diferenças dos estados, é plausível supor que tal postura das empresas também seja parecida nos APLs de Minas Gerais e São Paulo.

Entre as principais políticas públicas desenvolvidas para os APLs nos três estados, aquelas que mais se destacaram foram os convênios estabelecidos com o BID.

No estado de São Paulo, junto com a Secretaria de Desenvolvimento, a governança do APL foi estimulada pela Fiesp e Sebrae-SP, por meio da criação da Rede Paulista dos APLs. A SDECTI-SP atuou para referendar o APL no Programa junto ao BID, enquanto a rede definiria as táticas do programa, buscando a estruturação de projetos voltados ao aprimoramento de gestão, além de estimular outros fatores, como inovação, capacitação, suporte, sustentabilidade e acesso a mercados. Também deveria aprovar pleitos e reconhecer novos arranjos. Durante a vigência do programa, nenhuma outra secretaria de estado ou mesmo outra instituição pública de apoio à pesquisa industrial, como ocorre nas câmaras setoriais, participou da rede. Atualmente, a Rede Paulista de APL tem realizado reuniões sob demanda, conforme a apresentação de projetos e a solicitação de novos reconhecimentos. Dessa forma, a Rede Paulista atua de forma burocrática e bem distante dos seus objetivos e atribuições previstos no decreto-lei.

Com estrutura semelhante, no Estado de Minas Gerais, junto com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (Sede), a governança do APL foi estimulada pela FIEMG e pelo Sebrae. Conforme a estrutura do programa, o Governo de Minas Gerais, o IEL/FIEMG e o Sebrae-MG compõem o que o BID denomina conselho diretivo do programa, que responde pelas estratégias e é assessorado por um comitê de nível executivo. Há ainda a unidade controladora do programa, representada pela superintendência de APLs da Sede e a unidade gestora do programa representada pela IEL/FIEMG. Os executores do programa contam com o apoio técnico e administrativo das entidades de governança local, que são sindicatos ou associações representativas do setor de cada APL, na realização das ações dos planos de melhoria da competitividade. Esse apoio visa facilitar a execução das atividades do APL, assegurar a boa governança, compromisso e liderança do programa em nível local e empresarial, e além disso deve atuar em sintonia com os comitês gestores, que funcionam como fóruns representativos dos parceiros e da liderança local (Gomes, 2013)

Como consequência da reestruturação da Sede em 2011, os assuntos que diziam respeito aos APLs foram incluídos na Superintendência de Arranjos Produtivos Locais, por meio do núcleo estadual de APLs, com o intuito de

desenvolver políticas, incentivar a organização e a mobilização dos arranjos identificados e demais aglomerados produtivos.

Atualmente, a superintendência denominada Superintendência de Apoio à Competitividade e ao Empreendedorismo desenvolve projetos e programas que visam, dentre outras atribuições, ao fornecimento de estudos e informações aos arranjos produtivos e às empresas para prospecção de novos mercados, ampliação das vendas e dos canais de comercialização e o fortalecimento da governança entre as empresas componentes de arranjos produtivos, reforçando os laços de cooperação e colaboração entre elas.

Como visto anteriormente, embora o período 2002-2014 tenha registrado um crescimento massivo dos trabalhadores com carteira assinada e de organizações civis nos territórios dos APLs de têxteis e confecções, como pode ser visto nos quadros anteriores, nenhum sindicato de trabalhadores e de organizações da sociedade civil participou (e não participa) da gestão local dos APLs de calçados, mesmo quando foi previsto no Programa BID-APLs.

Com base nesses resultados, é possível concluir afirmando que o tipo de governança estabelecido nesses APLs resulta em uma *governança privada--estatal*, isto é, quando o ator-chave é a organização patronal, que estrutura o espaço produtivo local e regional com o apoio do Estado, impulsionando a coordenação privada e agrupando operadores privados na coordenação de recursos e estratégias.

## Conclusões

A cadeia produtiva do segmento têxtil-confeccionista é uma das indústrias mais importantes para a economia brasileira, na geração de empregos e no valor da produção. O setor de confecções é um dos mais antigos e tradicionais da indústria brasileira e ocupa, ainda hoje, uma posição de destaque no cenário nacional.

A análise da trajetória da indústria têxtil brasileira demonstra que existe um potencial de geração de emprego, de criação e de inovação de produtos com apelo de brasilidade e identidade nacional, mas que necessita de investimento em qualificação de trabalhadores e de tecnologia como fator de mudança, tendo em vista que a sociedade brasileira demonstra uma

diversidade cada vez mais segmentada em suas regiões e suas classes sociais consumidoras.

A cadeia produtiva de produtos têxteis e de confecções do vestuário vem passando por um longo processo de reestruturação produtiva industrial, nas três últimas décadas, precedido de uma dinâmica de desconcentração espacial das empresas, com forte impacto no emprego urbano e regional. Esse movimento teve origem com as grandes empresas dos APLs maduros da região Sul e Sudeste, como do APL de Americana em São Paulo, em direção aos APLs emergentes da região Nordeste, como o APL de Feira de Santana, na Bahia. Ambos os movimentos de reestruturação produtiva com desconcentração espacial das empresas visavam à redução de custos.

Os APLs da indústria brasileira de têxteis e confecções são constituídos quase totalmente por capital nacional, nos quais as empresas do setor são muito heterogêneas quanto ao estágio tecnológico. Grande parte dos estabelecimentos é de micro e pequeno porte, mas em todos os APLs analisados existe pelo menos uma grande empresa na cadeia produtiva, exceto no APL do Sul de Minas. Em geral, os grandes empregam pelo menos um quarto dos empregados em cada APL, demonstrando também a importância das grandes empresas no setor.

A maioria das empresas dos APLs reclama da falta de mão de obra qualificada, questionando na prática os programas específicos de profissionais competentes, que atendam à carência do setor, bem como poderiam potencializar aquelas vantagens associadas às características da mão de obra local. Paradoxalmente, o elevado índice de informalidade nas relações trabalhistas nos territórios dos APLs, sobretudo do Sul de Minas Gerais e de Feira de Santana na Bahia, tem dificultado a inserção no mercado formal de profissionais recém-formados em cursos de capacitação promovidos pelo Senai ou por outra instituição de ensino técnico local. Além disso, por meio da informalidade nas relações com os seus operários, parte do empresariado local não registra a carteira do trabalhador na sua empresa e paga baixo salário, buscando assim alcançar a competitividade de forma espúria e ilegal.

Ao tomar como parâmetro o estado da arte da indústria de confecções dos países desenvolvidos, a maioria das unidades industriais dos APLs de Feira de Santana (BA), no Sul de Minas e em Ibitinga (SP) apresenta, em geral, níveis tecnológicos baixos, capacidade de gestão precária e não possui um sistema consolidado de formação e qualificação de profissionais. Nessas

localidades, a indústria de confecções, apesar de utilizar uma tecnologia madura e estável, é caracterizada por baixas condições de apropriabilidade e inovações tecnológicas em produtos.

As formas de cooperação e de estabelecimento de redes e de ligações entre as empresas são pouco evoluídas nos APLs de Americana e de Feira de Santana, onde há baixo nível de confiança entre os agentes e as informações são pouco compartilhadas. As matrizes institucionais desses arranjos são precárias e há dificuldades de integração horizontal de ações estratégicas.

Também estão ausentes os serviços de apoio ao desenvolvimento territorial das aglomerações, tais como os serviços financeiros, centros de produtividade e de treinamento. Essa ausência é mais evidente no APL de Feira de Santana, mas não deixa de existir nos APLs de Ibitinga e do Sul de Minas. Esse apoio é menos evidente no APL de Americana.

Nos três estados analisados, pelo lado do Estado, o destaque institucional é a Secretaria Estadual de Desenvolvimento. Pelo lado patronal do Sistema S, o destaque institucional é o Sebrae, instituição reconhecida como a mais importante nos APLs, tanto no caso das microempresas quanto das pequenas empresas. Na trilha do Sebrae estão as federações estaduais das indústrias, em geral, e dos sindicatos patronais das indústrias de têxteis e confecções, em particular, representando os interesses do setor, nos estados e nos municípios dos APLs onde estão localizados.

Nos programas dos estados para o desenvolvimento dos APLs, inicialmente as ações se resumiam a promover eventos, com a presença de autoridades e diversos agentes do setor. Com o apoio do BID, ainda que de forma inicial, as ações passaram a ocorrer por meio de convênios, nos quais o sindicato patronal, o Sebrae e as secretarias estaduais tentam incentivar formas de cooperação entre as empresas do setor e os demais agentes, com o objetivo de potencializar sinergias locais, produtividade e competitividade territorial.

Apesar de todos os esforços até aqui realizados, os baixos índices dos resultados adquiridos pelos estados parecem refletir a pouca ou incipiente cultura que as empresas dos APLs têm quanto a cooperarem entre si e com outros agentes da sociedade civil. Isso tem dificultado o aprimoramento do sistema de governança local e territorial. Uma governança territorial local mais sólida, por meio de comitês gestores, poderia estimular melhor a cooperação entre as empresas, de forma a elevar a confiança entre os agentes e

contribuir mais como desenvolvimento da indústria nos territórios, por meio de uma maior geração de emprego e renda, uma vez que a atividade confeccionista é uma das mais intensivas em recursos humanos. Assim, os APLs estudados ainda carecem de um maior dinamismo (em termos de proximidades organizacionais e institucionais) capaz de potencializar a governança e o desenvolvimento do setor nos territórios.

Quando se trata da localização das atividades nos seus respectivos territórios, parece que a proximidade organizacional é mais evidente com clientes/consumidores e com os demais municípios do entorno entre as microempresas, principalmente nos APLs de Feira de Santana e do Sul de Minas.

Em decorrência dessa debilidade institucional presente na maioria das regiões do interior do país, quase estrutural, há uma grande dificuldade em estimular os agentes a estabelecer entre si os laços necessários para o aproveitamento das sinergias existentes nos lugares. Parece que o setor privado apresenta, em distintos níveis, dificuldade em funcionar como agente catalisador do desenvolvimento do arranjo, o que parece ser um fator de entrave à governança territorial local. Parece que as empresas têm dificuldade para se relacionar com os sindicatos de trabalhadores (Americana) ou para contratar empregados qualificados da forma como desejariam (Feira de Santana), o que parece ser um fator de entrave à cooperação e ao desenvolvimento das forças produtivas locais. Parece que os estados e as prefeituras municipais, apesar dos programas e das ações específicas com o objetivo de superar essas fragilidades, não têm conseguido baixar o nível de desconfiança entre os agentes e a incapacidade própria da gestão pública integrada precária, algumas dessas prefeituras sem recursos financeiros, órgãos e profissionais consolidados para atuar nas governanças. Tudo isso se agrava, na maioria das vezes, pois o clientelismo ainda resiste às forças de mudanças do controle público do Estado pela sociedade civil, dificultando a construção dos territórios dos APLs, bem como as suas governanças ativas, democráticas e propositivas.

# 13
# Território e governança no arranjo produtivo local e Circuito das Malhas do Sul de Minas

*Lucas Labigalini Fuini*

## Introdução

O presente capítulo visa analisar criticamente dados quantitativos e qualitativos obtidos em pesquisa regular da Fapesp (2015/25136-8) no sentido de contribuir para o esclarecimento sobre a dinâmica da governança territorial no Brasil, por meio de suas categorias explicativas, no bojo do debate regulacionista e institucionalista (Pires et al., 2017). Em específico, este texto busca caracterizar o panorama atual da governança e desenvolvimento territorial local/regional em arranjos produtivos locais (Labigalini, 2014; 2016), com destaque para as realidades do arranjo produtivo das malhas do Sul de Minas (articulado ao arranjo produtivo do vestuário do Sul de Minas) e das aglomerações produtivas presentes na região do Circuito das Águas.

Desse modo, este capítulo retoma os elementos que embasam o projeto de pesquisa em geral, propondo as seguintes questões gerais: há mobilização socioinstitucional nos territórios produtivos nos estados de SP, MG e BA? Essa mobilização produz formas pactuadas de governança? Essas experiências produzem o efeito para o desenvolvimento produtivo e social territorial que delas se espera? Pretendeu-se, também, por um lado, conhecer melhor as possibilidades de convergências na coordenação pública dessas estratégias e, por outro, aprofundar a compreensão do grau de antagonismo nas relações de poder e nos processos de hegemonia e contra hegemonia política, questões centrais nos processos de construção e dos usos dos territórios (Fuini, 2017).

A justificativa para o estudo decorre da necessidade de incorporar estudos empíricos às hipóteses teóricas sobre as possibilidades e a eficácia de construir formatos de desenvolvimento local/regional, pautados em recursos/ativos específicos (Benko; Pecqueur, 2001) e alicerçados em estruturas de governança territorializadas e potencialmente tripartites e democráticas (Pires et al., 2011). Esse aparato teórico deve ser constantemente confrontado e enriquecido à luz da realidade brasileira e sua formação econômica periférica (Furtado, 2003), seu modelo de desenvolvimento desigualmente combinado (Oliveira, 2003), com um padrão societário e cultural pautado na colonialidade do saber (Porto-Gonçalves, 2006).

Além disso, a gestão territorial de políticas, como a dos APLs, ganha atenção no Brasil recentemente por conta da construção de estruturas descentralizadas de governança e do interesse pela análise do sucesso de algumas regiões produtivas no cenário nacional e internacional, sobretudo, quanto aos elementos de sua proximidade organizacional e institucional, formas inéditas de cooperação e construção de formas partilhadas de decisão e direcionamento de políticas macro (Torre, 2003; Benko, 1996). E essa vantagem está apoiada em recursos específicos e na cesta de ativos territoriais de que trata Pecqueur (2005).

Nessa complexidade, investigaremos realidades regionais presentes no estado de São Paulo e em Minas Gerais que, ao mesmo tempo que reforçam esses parâmetros, expõem elementos de inovação e especificidades produtivas e organizacionais que orientam a constituição, ainda que parcial e limitada, de um bloco socioterritorial em meio a um regime de acumulação e modo de regulação mais amplo (Lipietz; Leborgne, 1988). A governança seria a possibilidade de regular esses processos ou, ao menos, estabelecer um quadro comum de contato e mediação de conflitos entre atores em suas ações territoriais, buscando colocar limites à desterritorialização enquanto precarização e exclusão, ainda que tragam em suas engrenagens visões limitadoras da realidade, muitas vezes a partir do olhar corporativo e privatístico sobre o território.

Posto isso, este capítulo busca desenvolver a problemática de pesquisa de que os APLs, como o caso em estudo de Minas Gerais, seriam uma forma de governança local/regional crescente na gestão do desenvolvimento produtivo recente no país, com características potenciais de pactuação e descentralização e que, no entanto, sofrem dos problemas inerentes à

descontinuidade de políticas públicas e à sobreposição de interesses privados na gestão pública.

Além desta introdução, este capítulo está dividido em três partes: a primeira trata da política mineira para os APLs; a segunda analisa o contexto socioterritorial do arranjo, tratando de informações sobre sua rede de municípios, e a terceira reflete sobre as questões inerentes à governança do APL. Por último, as principais conclusões.

## A política mineira para APLs

A expressão surge no Brasil no final dos anos de 1990, no ambiente acadêmico vinculado à perspectiva do desenvolvimento regional e da economia da inovação. Foi a Redesist, apoiada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que apresentou inicialmente a ideia de sistemas e arranjos produtivos e inovativos locais, concepção esta que tem como foco um conjunto específico de atividades econômicas espacialmente localizadas e setorialmente especializadas e que estruturam vínculos e relações de interdependência, destacando-se o papel da inovação e do aprendizado interativo como fatores de competitividade sustentada, voltados à geração e difusão de novos produtos e processos (Cassiolato; Lastres, 2003).

O tema passa a fazer parte da agenda governamental de forma pontual desde 1999 e de forma sistemática a partir de 2004, quando começa a ser inserido nos planos plurianuais (PPAs 2004-2007; 2008-2011), por meio do Ministério da Ciência e Tecnologia, sendo consolidado como ferramenta de desenvolvimento com a instituição do grupo de trabalho permanente para arranjos produtivos locais (GTP-APL), em 2004, com a participação de vários ministérios, bancos federais, confederações, instituições de ensino e pesquisa e de governos estaduais (Fuini, 2007).

No primeiro levantamento de experiências de aglomerações, catalogaram-se 460 experiências; no ano seguinte, com a ampliação do GTP para 37 instituições, uma nova pesquisa identificou 957 arranjos. Em 2011, o GTP-APL focou sua atuação em 267 APLs prioritários, e foi adotada uma inovação institucional: a abordagem descentralizada da política de estímulo à competitividade e desenvolvimento de APLs, agora apoiada em núcleos estaduais de apoio, ferramenta de governança territorial da política nacional.

Entre 2008 e 2009, pesquisadores da Redesist produzem um amplo estudo denominado *Mapeamento e análise das políticas para arranjos produtivos locais no Brasil* (executado em 22 estados) com recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que resultou na publicação RedeSist/BNDES de 2011 (Campos et al., 2010).

Para o estado de Minas Gerais, segundo Dias (ibidem), o estudo resumidamente mostra que a política de apoio a APLs é restrita do ponto de vista setorial, espacial e das estruturas contempladas em poucos arranjos, sendo desarticulada no que tange à relação entre ações de secretarias específicas e aquelas voltadas aos APLs e as ações articuladas à política de desenvolvimento regional. Na coletânea *Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil*, Botelho et al. (2010, p.183) resumem a política mineira para APLs pela seguinte caracterização:

> Embora se verifiquem ações direcionadas ao apoio a APLs no estado de Minas Gerais desde os anos 1990, foram ações isoladas e concebidas *ad hoc,* tanto pela diversidade de situações existentes nas aglomerações quanto pela ausência de um eixo condutor e de uma institucionalidade que embasasse as ações. Ademais, foram desenvolvidas em um ambiente fortemente restritivo das atividades produtivas em geral, em virtude da forte crise fiscal vivenciada pelo estado.

A Política de Apoio aos Arranjos Produtivos de Minas Gerais ganhou institucionalidade jurídica com a Lei nº 16.296/2006 e na instalação do Núcleo Gestor de APLs (NGAPL) em 2008, envolvendo secretarias estaduais, Fapemig, FIEMG, BDMG, Sebrae/MG e apoio de ministérios federais. O programa que recebeu apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) de R$ 16,7 milhões (sendo R$ 10 milhões do próprio BID) apoiou os seguintes APLs: móveis (Ubá); fruticultura (Jaíba); fundição (Cláudio, Divinópolis e Itaúna); biotecnologia (Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)); calçados e bolsas e acessórios (RMBH). Instituições como o Sebrae-MG trabalharam também com seus próprios APLs[1] coincidentes ou não com a lista estadual (Quadro 13.1).

Pelo quadro apresentado, percebe-se a diversidade setorial dos arranjos mineiros, nem sempre diretamente vinculada à vocação setorial industrial,

1 Frutas/manga, em Jaíba; eletroeletrônica, em Santa Rita do Sapucaí; turismo do Circuito das Águas; biotecnologia, na Região Metropolitana de Belo Horizonte; móveis, em Ubá.

Quadro 13.1 – Lista de APLs apoiados no estado de MG até 2009

| BID | APLs Prioritários | IRC/Sebrae |
|---|---|---|
| Madeira e móveis – Ubá<br>Calçados – Nova Serrana<br>Eletroeletrônicos – Santa Rita do Sapucaí<br>Fruticultura – Jaíba<br>Biotecnologia – Belo Horizonte | Madeira e móveis – Ubá<br>Calçados – Nova Serrana<br>Eletroeletrônicos – Santa Rita do Sapucaí<br>Fruticultura – Jaíba<br>Biotecnologia – Belo Horizonte | Madeira e móveis – Ubá<br>Calçados – Nova Serrana<br>Eletroeletrônicos – Santa Rita do Sapucaí<br>Fruticultura – Jaíba<br>Biotecnologia – Belo Horizonte |
| Fundição – Centro-Oeste<br>Calçados e Bolsa – Belo Horizonte | Fundição – Centro-Oeste<br>Bebidas artesanais – Araçuaí<br>Fogos de artifícios – Santo Antonio do Monte<br>Gemas e joias – Nova Lima<br>Gemas e artefatos de pedras – Teófilo Otoni | Turismo – Circuito das Águas |

Fonte: Botelho et al. (2010)

como alguns associados ao setor agrícola (fruticultura) e de serviços (turismo). Nesse sentido, de acordo com o estudo de Botelho e outros autores (2010), conclui-se que a política mineira de APL, considerando essa primeira geração de arranjos, esteve alinhada aos pressupostos de desenvolvimento regional e avançou em certos aspectos institucionais. No entanto, ela ainda se encontra em fase de consolidação e desenvolvimento, manejando recursos de pequena monta, com políticas de fomento e de crédito/financiamento ainda em formatos tradicionais (não voltadas à APLs), e esbarra no atual desenho dicotômico de políticas de desenvolvimento produtivo que separam o apoio setorial do apoio aos APLs.

Na região denominada Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais, institucionalizada pela política nacional e estadual de turismo, havia em 2016 o registro do APL de vestuário em malha de Jacutinga e região, ao lado de outros 37 APLs apoiados pela Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (Seedif).[2] Esse registro oficial como APL para a atividade regional de "fabricação de artigos de vestuário produzidos em

2 Mais informações disponíveis no portal http://www.agenciaminas.mg.gov.br.

malharias e tricotagens, exceto meias" (1422-3/00) já aparece em ações do Sebrae-MG e outras instituições de apoio desde o início dos anos de 2000 (Fuini, 2007). Embora exista formalmente esse posicionamento na lista de APLs, entrevistas com atores locais não confirmaram elementos concretos e impactos visíveis dessa política nos dias atuais, já que desde 2009 essa região já não aparece como receptora de recursos dos projetos e linhas de financiamento para APLs.

## Contextualização: a dinâmica socioeconômica e política dos territórios

### Histórico

O APL do Circuito das Malhas está presente no rol das políticas voltadas ao segmento industrial de pequenas e médias empresas desde o início dos anos 2000. Essa territorialidade passou a constituir um circuito turístico em 2005, sendo certificado pela Secretaria de Estado de Turismo em 2006. Desde o início dos anos de 2000, em ações do Sebrae, FIEMG e BNDES, a região do Circuito das Malhas se apresenta como um arranjo produtivo local. Em nossa dissertação de mestrado, apoiada em dados de especialização e concentração territorial da produção e da oferta de empregos na indústria de malhas, além de informações sobre a governança local, afirmamos que já se poderia tratar de um APL, pela densidade econômica e institucional local da produção nesse segmento (Fuini, 2007; 2015).

Desse modo, a região cujos centros produtores principais são os municípios de Jacutinga e Monte Sião se coloca em torno de duas identidades institucionais em termos de políticas públicas, em geral, denominada de Circuito das Malhas, expressão vinculada à política estadual de apoio ao turismo, e como arranjo produtivo do próprio Circuito das Malhas, ou mais especificamente denominado de APL de vestuário em malhas de Jacutinga e região (os demais municípios oferecem outras especificidades do segmento de vestuário, como os pijamas de Borda da Mata, ou trabalham com acabamento, como o em crochê de Inconfidentes). No entanto, o termo APL é pouco conhecido pelos gestores de políticas públicas locais, mesmo entre aqueles envolvidos com o próprio circuito turístico.

O órgão gestor do Circuito das Malhas é a Associação Intermunicipal do Circuito das Malhas do Sul de Minas, com sede em Ouro Fino/MG. Sua presidente atual, Priscila Daiana de Moraes (diretora de cultura e turismo de Jacutinga), disse acreditar no potencial da regionalização do turismo, apontando, no entanto, que municípios do circuito ainda não se veem no formato de regionalização, não se identificam enquanto grupo organizado. Ressalta também que o viés da região é o turismo de compras, diretamente vinculado ao arranjo da indústria e comércio de malhas.

A tradição da produção de malhas local remonta ao saber-fazer de imigrantes italianos e seus descendentes que chegaram a essa região e mantiveram o hábito de trabalho com as técnicas de costura em tricô e crochê, sobretudo entre as mulheres. Nos anos de 1960 essa produção passou a ser apresentada em feiras de finais de semana, sendo conhecida por turistas que visitavam o Circuito das Malhas. Nos anos de 1980 e 1990, sobretudo, dá-se um processo de modernização tecnológica que leva muitas empresas do segmento de malharias a incrementar produção, dotação de capital, investimento em maquinário (teares automáticos) e nos estabelecimentos comerciais. Esse processo conduziu a um fortalecimento do êxodo rural nessas cidades, criando um mercado de trabalho local vinculado ao segmento do vestuário. Nos anos 2000 consolidaram-se algumas malharias de maior porte e a demanda do segmento por políticas de apoio. No entanto, relações de subcontratação de mão de obra se mantêm como um elemento de competitividade de flexibilidade defensiva (Leborgne; Lipietz, 1990), com a conciliação do moderno e do arcaico, do circuito superior e inferior da economia urbana (Santos, 2000).

## Dados gerais

Em trabalhos anteriores (Fuini, 2007; 2010; 2015) analisamos, com detalhes, a realidade da aglomeração de indústrias de vestuário em malhas do Sul de Minas Gerais (Fuini, 2007). Atualmente o Circuito das Malhas mineiro é composto pelos municípios indicados na Tabela 13.1.

É composto também em sua totalidade por pequenos municípios, sendo o maior deles Ouro Fino. São polarizados por Poços de Caldas, centro de referência da mesorregião do Sul e Sudoeste de Minas (população de 2.463.000

Tabela 13.1 – Municípios do Circuito das Malhas mineiro. Dados demográficos e socioeconômicos

| Municípios | População (2010) | Pop. Urbana | PIB *per capita* | IDH | Índice Gini |
|---|---|---|---|---|---|
| Albertina | 3.504 | 2.012 (69%) | 23.743 | 0,722 | 0,3474 |
| Borda da Mata | 18.873 | 13.718 (70%) | 13.871 | 0,730 | 0,4633 |
| Inconfidentes | 7.534 | 3.678 (53%) | 10.079 | 0,692 | 0,4915 |
| Jacutinga | 25.199 | 19.076 (83%) | 18.073 | 0,715 | 0,4326 |
| Monte Sião | 23.238 | 16.268 (70%) | 14.782 | 0,744 | 0,4478 |
| Ouro Fino | 33.576 | 23.763 (75%) | 15.422 | 0,722 | 0,4623 |

Fontes: Censo demográfico IBGE (2010) e Atlas do Desenvolvimento do PNUD/IBGE (2010).

habitantes) e da microrregião de Poços de Caldas (338.261 habitantes). Apesar da predominância de população vivendo nas áreas urbanas, a vida de relações rurais ainda é muito presente em municípios como Albertina e Inconfidentes.

Quanto ao PIB *per capita* do Circuito das Malhas, a média regional em 2010 é de 15.995 reais, ante 5.128 em 2002. O maior valor em 2014 foi o de Albertina (cerca de 23 mil reais anuais, acima da média regional, com incremento de 19,2 mil reais), sendo que em 2002 esse município tinha apenas a quarta maior renda *per capita* regional. Abaixo de Albertina estão Jacutinga, pouco mais de 18 mil, e Ouro Fino, pouco mais de 15 mil. Todos os municípios possuem renda *per capita* menor que a média do estado de Minas Gerais (R$ 24.917). A maioria dos municípios apresenta IDH alto, exceto Inconfidentes (nível médio). Já o Índice de Gini demonstra a distribuição de renda familiar, sendo que a maior concentração de renda aparece em Inconfidentes (coincidentemente o menor em IDH e menor PIB *per capita*) e a menor desigualdade é apresentada pelo município de Albertina.

## Partidos e coligações

Em Minas Gerais, o panorama partidário não muda muito, com predomínio no plano da gestão pública municipal de partidos de centro, com ênfase mais evidente para a centro-direita. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB/MDB) elegeu nove gestores, seguido pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), com quatro, Partido Progressista (PP), também com quatro, e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), com três. Do total de partidos com prefeitos eleitos no APL das malhas entre 2000 e 2016, 48,3% apoiaram ou fizeram parte da coligação que elegeu Antônio Anastasia governador em 2010 e que outrora apoiou o governo de Aécio Neves, ambos do PSDB. Uma força partidária expressiva na região, o PMDB elegeu o vice-governador na chapa com o PT, de Fernando Pimentel, em 2014.

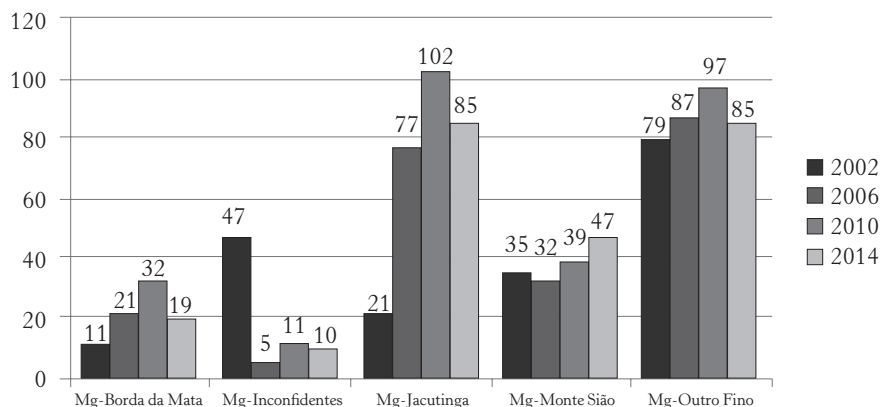
Portanto, o cenário na região é mais disputado entre os dois partidos que polarizaram a política nacional nos últimos 24 anos, o PSDB e PT. São exceções também as gestões municipais alinhadas à esquerda no espectro político, apenas em três situações sendo exercidas pelo PT entre os municípios da região, duas gestões em Borda da Mata e uma em Monte Sião.

## Associativismo

No Circuito das Malhas esse cenário não é muito diferente (Gráfico 13.1).

Há forte oscilação em termos de quantidade de instituições associativas e, na maioria dos municípios, observou-se queda entre 2010 e 2014, exceto em Monte Sião. A maior densidade organizacional é verificada em Jacutinga e Ouro Fino, com destacado protagonismo em relação aos demais. A maior quantidade de entidades associativas vincula-se a organizações de defesa dos direitos sociais, organizações religiosas e organizações religiosas. Ouro Fino, apesar de não ser o polo econômico, concentra a maior parte das organizações sindicais, manifestando sua polaridade política.

Esse movimento de queda ou aumento pequeno de quantidade de entidades associativas sindicais indica tendência de baixa adesão das classes de trabalhadores a entidades de representação coletiva, questionando suas estratégias e formas de atuação, posições que passam a ser adotadas a partir das políticas de precarização do trabalho (com aumento de trabalhadores sem carteira e por conta própria) em curso no mundo e no Brasil (Antunes, 1995).

Gráfico 13.1 – Participações das entidades associativas nas cidades do Circuito das Malhas (%)

Fonte: Rais (2016)

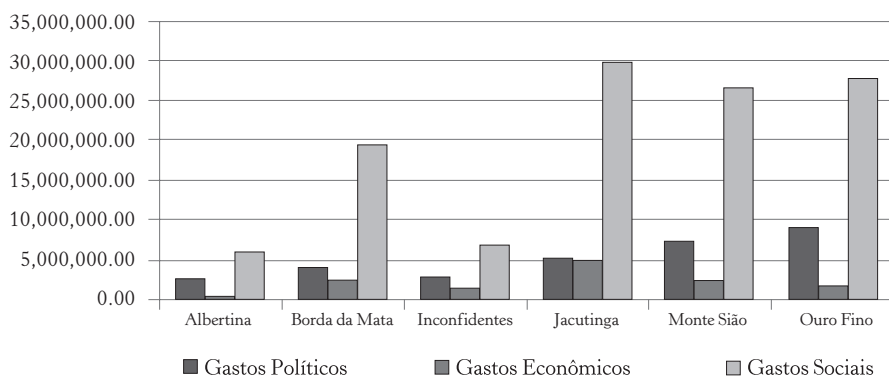
## População ocupada, PIB/valor adicionado e gasto público

No Circuito das Malhas também houve crescimento da população ocupada em geral entre 2000-2010, em 10.800 postos de trabalho, ou seja, 21,2%, abaixo do ritmo de expansão do mercado de trabalho no estado de Minas (29,5%) e do país. Destacaram-se nessa geração de empregos os principais centros econômicos da microrregião, como Ouro Fino, Monte Sião e Jacutinga. Do total da população ocupada em 2010, 63,6% são trabalhadores empregados, sendo a maioria deles empregados (63,4%) com carteira assinada ou funcionários públicos/militares, equivalente a 32,6% do total de ocupações. O trabalho formal apresentou expansão de 49,8%, enquanto as formas de trabalho informais ou por conta própria tiveram expansão de 8,4%.

No caso do Circuito das Malhas, o PIB (a preços correntes) para o conjunto dos municípios teve uma expansão de 235%, com destaque para os municípios de Ouro Fino, Jacutinga e Monte Sião, concentrando 76% das riquezas da microrregião. Entre 2002-2014, a participação de Ouro Fino e Monte Sião apresentou queda (2 e 4%), enquanto a de Jacutinga e Borda da Mata cresceu 5%. Na análise setorial, destaca-se o setor de serviços, com 51% de participação, apresentando queda em relação à sua participação em 2002 (53%), queda também verificada na agropecuária. A indústria manteve-se

na mesma proporção (17%), consolidando o arranjo produtivo/industrial regional, e o setor de serviços da administração pública teve aumento de 4% na participação regional.

No território do APL das malhas de Minas Gerais o patamar de gasto social em 2012 é de 72% das despesas gerais (era de 61% em 2002), em média, similar ao do Circuito das Águas paulista e cujas justificativas e obrigações legais também são similares (Gráfico 13.2).

Gráfico 13.2 – Perfil do gasto por município no Circuito das Malhas (2012)

Fonte: Secretaria Estadual da Fazenda/Tribunal de Contas do Estado (2012)

No entanto, essa microrregião compromete maior porcentagem de suas despesas/receitas com o gasto político (20%), em que pese essa proporção ter diminuído 6% no período 2002-2012. Esse gasto não produtivo é a fonte geradora de renda para muitos municípios com base econômica incipiente, como Albertina (32% com gasto político) e Inconfidentes (26,2% com gasto político que depende do funcionalismo público). Em geral, o gasto econômico caiu de 13% para 8% do total de despesas, e isso se refletirá na escassez de apoio a iniciativas de desenvolvimento local, podendo levar ao enfraquecimento das estruturas de governança dos territórios. O protagonismo no gasto econômico está associado a municípios que dependem da base econômica de aglomerações industriais e APLs, como Jacutinga, com 11,9% das despesas dedicadas a esse fim (35,1% do gasto econômico da região). Nas categorias de gasto econômico, esse patamar de investimento inexistente ou baixo também ocorrerá.

## Segmento de atividade e porte dos estabelecimentos

A microrregião do APL de malhas é fortemente especializada no segmento têxtil, sobretudo de artefatos de vestuário em tecidos em malha. A estrutura industrial, concentrada nos municípios de Jacutinga e Monte Sião, e em menor intensidade em Ouro Fino e Borda da Mata, coloca a indústria como setor significativo na geração de empregos formais, respondendo por 34% deles em Jacutinga e 47% do total em Monte Sião, complementados por um setor comercial também relevante (38 a 36% dos empregos). Monte Sião e Jacutinga concentram, em 2017, 1.309 estabelecimentos, de micro e pequeno porte (até cem funcionários), sobretudo, e 3.929 na atividade de "confecções de artigos do vestuário e acessórios" segundo a Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE, 14).

Em 2017, na atividade "confecção de artigos do vestuário" (Divisão CNAE 14), Monte Sião e Jacutinga ficaram, respectivamente, na 2ª (898) e na 6ª (411) posições dentre os municípios com maior número de estabelecimentos na atividade. Quanto ao número de vínculos empregatícios, Monte Sião e Jacutinga se posicionam, respectivamente, no 6º (2.017) e 7º (1.912) lugares no estado de Minas, com destaque para a concentração de empregos e estabelecimentos na atividade "fabricação de artigos do vestuário, produzidos em malharias e tricotagens, exceto meias", na qual se posicionam na 1ª e 2ª posições no estado.

A atividade de fabricação têxtil e de confecções de vestuário é quase em sua totalidade feita em estabelecimentos de porte micro, com até dezenove funcionários, sendo que a maioria tem até quatro funcionários. Monte Sião respondia por 54% da produção do estado de Minas Gerais na atividade de "fabricação de artigos do vestuário produzidos em malharias e tricotagens" (CNAE 1422-3/00) em 2016, enquanto Jacutinga respondia por 26,9% da produção nesse segmento (Rais-MTE, 2017). Os municípios de Ouro Fino, Inconfidentes (capital nacional do crochê) e Borda da Mata (capital nacional do pijama) completam essa concentração de indústrias especializadas, com 134 estabelecimentos (Tabela 13.2), com presença também de estabelecimentos da indústria de fiação e fabricação de fios e de confecções, caracterizando-se uma cadeia produtiva significativamente territorializada.[3]

---

3 O APL de vestuário de Jacutinga, Monte Sião e região contempla uma nítida aglomeração setorial e especialização do tecido econômico, segundo teoria de Colletis et al. (1999). Em Jacutinga,

Tabela 13.2 – Principais municípios em quantidade de estabelecimentos e vínculos empregatícios em atividades de "fabricação de artigos do vestuário, produzidos em malharias e tricotagens, exceto meias" no estado de Minas Gerais (2017)

| Estabelecimentos | | Vínculos | |
|---|---|---|---|
| **Monte Sião** | **775** | **Monte Sião** | **1917** |
| **Jacutinga** | **387** | **Jacutinga** | **1841** |
| **Ouro Fino** | **85** | **Inconfidentes** | **155** |
| **Inconfidentes** | **32** | **Ouro Fino** | **140** |
| **Borda da Mata** | **17** | Divinópolis | 114 |
| Juiz de Fora | 14 | Juiz de Fora | 58 |
| Belo Horizonte | 8 | Lambari | 34 |
| São Lourenço | 8 | **Borda da Mata** | 29 |
| Bueno Brandão | 6 | Contagem | 29 |
| Caxambú | 6 | Unaí | 21 |
| **Total** | 1435 | **Total** | 4460 |

Fonte: Rais-Ministério do Trabalho e Emprego (2017)

Em geral, retomamos as conclusões obtidas em textos anteriores de que a realidade de organização territorial do arranjo produtivo do Circuito das Malhas do sul mineiro se comporta como verdadeiro "circuito de arranjos",

destacam-se como participação relativa no total de estabelecimentos do estado de Minas Gerais os seguintes segmentos (Rais, 2011): 1. Fabricação de artigos do vestuário produzidos em malharias e tricotagens, exceto meias (CNAE: 1422-3), com 28% dos estabelecimentos do estado (501 estabelecimentos); 2. fabricação de tecidos de malha (CNAE: 1330-8), com 25% dos estabelecimentos do estado (41 estabelecimentos); 3. fiação de fibras artificiais e sintéticas (CNAE: 2040-1), com 14% do estado (três estabelecimentos). Monte Sião apresenta concentração e especialização até mais pronunciada que Jacutinga na atividade de "confecções para o vestuário", destacando-se como participação relativa no total de estabelecimentos do estado de Minas Gerais os seguintes segmentos (Rais, 2011): 1. Fabricação de artigos do vestuário produzidos em malharias e tricotagens (50% = 900 estabelecimentos); 2. fabricação de tecidos de malha (24% = 38 estabelecimentos); 3. tecelagem de fios de fibras naturais (CNAE 1322-7/9% = três estabelecimentos); 4. comércio atacadista de artigos do vestuário e acessórios (CNAE: 4642-7/9%= 86 estabelecimentos). A presença de outros municípios da região com participação em atividades do segmento têxtil/vestuário consolida a divisão do trabalho e complementaridade intrarregional, fortalecendo-se a visão de cidade mercadológica e competitiva que se tem alimentado recentemente. Borda da Mata, por exemplo, responde por 7% do peso estadual na "fabricação de artefatos têxteis para uso doméstico" (CNAE 1351-1) e também 7% na "fabricação de outros produtos têxteis não especificados anteriormente" (CNAE 1359-6).

considerando que no contexto mais amplo dos circuitos regionais de turismo se encontram diversas especializações e aglomerados produtivos e de serviços que funcionam como recursos e ativos específicos (Fuini, 2007; Benko, Pecqueur, 2001).

Esse modelo de organização territorial pode estar centrado em apenas um arranjo, caso do Circuito de Malhas, formato de circuito-arranjo, ou em dois ou mais aglomerados apoiados na indústria e comércio de artigos variados, caso do Circuito das Águas Paulista (Fuini, 2010; 2015). No entanto, o formato de política pública baseado nos princípios de cooperação e concertação socioterritorial que mais prosperou foi o de circuitos turísticos.

Em geral, essa pode ser citada como uma tentativa de construir "vantagens diferenciadoras", segundo Pecqueur (2009, p.96), baseadas na especificação de recursos, em relação às vantagens comparativas pautadas exclusivamente em custos e preços:

> Para os territórios, trata-se então de não mais se especializar segundo a lógica do esquema comparativo, mas de preferência escapar das leis da concorrência quando elas se tornam impossíveis de serem seguidas, visando a produção para a qual eles estariam (no modelo ideal) em situação de monopólio. Este tipo de comportamento coloca em questão o recorte baseado em sistemas produtivos nacionais (espaços dados), já que as iniciativas não resultam de uma política centralizada no âmbito de um Estado-Nação, mas de grupos de atores mobilizados para resolver um problema que diz respeito à dinâmica dos processos produtivos.

## O APL de malhas e sua governança

A configuração de aglomerações produtivas e de serviços coloca-se na realidade regional do Circuito das Malhas mineiro tanto pelo aspecto econômico (embasado nos dados estatísticos) quanto pelo ponto de vista institucional (apoiado em entrevistas). Desse modo, no Circuito das Malhas é mais fácil e direto reconhecer a identidade dos municípios com a produção de artigos de confecção para vestuário e têxtil, atividade vinculada geralmente aos municípios de Jacutinga e Monte Sião.

Definiremos aqui por APL consolidado (ou em condições de inovação e especificação) aqueles classificados como tais nas políticas estaduais para

APLs (Campos et al., 2010). Os demais seriam, por força de expressão, APLs embrionários ou em desenvolvimento, ainda em nível de aglomerados de pequenos e médios estabelecimentos sem coordenação interna, voltados principalmente à concorrência entre si (sem alianças e parcerias estáveis).

Em geral, a literatura especializada (Mytelka, Farinelli, 2000; Colletis et al., 1999; Santos, Diniz, Barbosa, 2004; Suzigan, Garcia, Furtado, 2007) caracteriza como APL um conjunto formado por aglomeração e concentração geográfica de empresas, geralmente de pequeno porte; relação com serviços especializados de formação, capacitação e consultoria; existência de entidades públicas e privadas representativas na aglomeração; liderança, núcleo ou estrutura de governança. Essa construção coletiva dos territórios pode ser encaminhada para diferentes formatos de concertação e pactuação social para viabilizar certas ações de apoio e consolidação do ambiente produtivo e laboral local (Dallabrida; Becker, 2003).

Considera-se, em termos econômicos, que já não se trata mais de um APL embrionário, mas sim um APL em desenvolvimento e em vias de consolidação, em função do número de empresas (influenciando nos empregos e na massa salarial local/regional), inovação tecnológica, produção para exportação, parcerias interinstitucionais e fortalecimento de atores locais em torno de uma possível estrutura de governança. No entanto, os impactos de crises conjunturais somam-se à sazonalidade de um segmento muito vinculado à moda de inverno, afetando essa densidade institucional.

Desse modo, aspectos vinculados à inovação e governança pesam cada vez mais na dotação de sustentabilidade ao arranjo em seu desenvolvimento, sobretudo na denominada segunda geração de APLs, com maior foco em inovação e no desenvolvimento local/regional (Castro, 2017), que se configura como uma especialização (mais que uma simples aglomeração) em vias de se constituir em especificação de recursos (Colettis, 1999; Fuini, 2014). Também não se expressa somente pelo viés industrial, mas incorpora serviços e atividades comerciais (sobretudo no atacado) na ponta do arranjo produtivo que viabilizam a territorialização regional de parte da cadeia desde a produção até a comercialização.

## Conclusões

Na região produtora de malhas e artigos do vestuário do Sul de Minas, os acordos para formalização de um APL como política pública estadual para o desenvolvimento foram retomados em 2010 e estabelecidos diretamente com a Associação Comercial e Industrial de Jacutinga (Acija), em cerimônia organizada em conjunto com a Federação das Associações Empresariais de Minas Gerais (Federaminas).[4] Nenhum dos atores locais entrevistados reconheceu como relevante a política de APL para a indústria de malhas da região, mostrando-se o total desconhecimento sobre o assunto. Somente na secretaria de governo de Jacutinga soube-se indicar a origem de uma iniciativa recente de um deputado (Dalmo Ribeiro/PSDB)[5] que tem mobilizado esforços e recursos para fortalecer ações em torno de APLs.

Sobre a governança dos APLs, elemento condicionante das políticas estaduais de APLs (Suzigan, 2007; Fuini, 2014), a pesquisa questionou se o núcleo gestor ainda está em atividade. Além disso, caso ainda exista, conclui-se que se trata de uma *governança privado-coletiva*, pautada no formato em que uma associação coletiva de operadores privados assume certos serviços e investimentos de interesse mais amplo. Também possui um formato de *anel com municípios líderes,* já que as principais formas de concertação social de indústrias e serviços da região baseiam-se em municípios economicamente significativos e que estabelecem primazia nas negociações e demandas do segmento.

O desconhecimento da população sobre um APL local reforça o cenário de restrição da participação e interrupção de políticas públicas conforme mudanças nas gestões locais. Esse estilo de governança privado-coletivo decorre da construção do núcleo ou comitê gestor apoiado apenas em associações comerciais e industriais atuando como empresários-políticos. Tanto a

4 Mais informações disponíveis no portal: http://www.federaminas.com.br/noticias.

5 Dalmo Ribeiro é advogado e deputado estadual pelo PSDB na Assembleia Legislativa mineira desde 1998. É natural de Ouro Fino e atua na região do Sul de Minas Gerais. É vice-presidente da Comissão de constituição e justiça e já presidiu a Comissão de desenvolvimento econômico. O deputado tem como algumas de suas ações propostas em torno de circuitos turísticos e APLs. Segundo seu site, em Minas a lei que regulamenta o desenvolvimento regional por meio dos chamados APLs é de sua autoria. Os APLs garantem mais desenvolvimento, emprego e renda em todo o Estado (disponível em: http://deputadodalmoribeiro.com.br/dalmo-em-acao/).

Associação Comercial e Industrial de Jacutinga (ACE) quanto a Associação Comercial e Industrial de Monte Sião (Acims) são entidades relativamente antigas e usufruem de razoável prestígio nas cidades, funcionando como relevantes na articulação econômica e em ações políticas. Atuam, muitas vezes, como na denominação de "empresário político" proposta por Negri (2002), ou seja, atores que aglomeram sinergias a partir de redes culturais e econômicas que constituem o local. No entanto, o desconhecimento sobre o assunto revela problemas de transparência e participação na construção dos princípios da governança territorial dessa política pública.

Na concepção de Dallabrida e Becker (2003), o APL de vestuário do Circuito das Malhas é definido ainda como uma *rede de poder socioterritorial,* já que existe o protagonismo de lideranças de segmentos da sociedade organizados territorialmente, como as associações comerciais e empresariais, assumindo posição hegemônica em certos momentos e direcionando o processo desenvolvimento. Isso é nítido na fala de representantes do Sindicato dos trabalhadores na indústria de vestuário (Sindicavespar) sobre o protagonismo das associações patronais e sua influência na gestão pública local. No entanto, essa governança não amadureceu ainda para uma concertação socioterritorial, aquela que apresenta procedimentos de conciliação e gestão territorial descentralizada, ou mesmo um pacto socioterritorial, uma sociedade organizada territorialmente e que direciona um projeto de desenvolvimento futuro.

Trata-se, pois, de um formato de rede intermunicipal pautado no modelo de *anel núcleo com municípios preponderantes*, já que economicamente Monte Sião e Jacutinga concentram maior parte da cadeia regional de malharias, exercendo um efeito de polarização na inserção territorial do segmento. No entanto, politicamente dependem das demais cidades para certas definições e formas de conciliação, já que é uma configuração microrregional apoiada em pequenos municípios (Storper; Harrison, 1994; Fuini, 2010).

Além disso, fica claro que apesar de constar formalmente no cadastro de APLs da Secretaria estadual de Desenvolvimento Integrado e Fóruns regionais, a região não foi contemplada pelos convênios do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no período 2013-2018, não recebendo aportes financeiros por esse instrumento. Isso denota que o APL pode estar legalmente cadastrado, formalizado, mas sem uma dinâmica institucional para gerir questões público/coletivas vinculadas ao desenvolvimento. Além

disso, as principais publicações oficiais nos levam a concluir que, em termos oficiais e a despeito da relevância de alguns municípios para o segmento têxtil estadual e nacional, a região ainda é definida como um APL potencial, já que não apresenta uma estrutura de governança local consolidada (uma rede de poder socioterritorial).

Por fim, o território (ou o uso do território) aparece como dimensão fundamental de estruturas de governança em APLs, uma vez que elas se referem a relações, processos e lutas sociais atreladas a formas de inserção e enraizamento econômico, político, cultural e social, sendo reconhecidas em perspectiva multi/transescalar e configuram diferentes formatos (territorialidades) e ritmos (temporalidades) de apropriação do espaço e de dinâmicas e movimentos no espaço, como a desreterritorializaçao do capital, aquela pretendida via revolução tecnológica, e no trabalho, aquela imposta e que leva ao desenraizamento, exclusão e precarização social.

A construção e a consolidação de formas de governança não devem nem podem se ater apenas aos elementos político-jurídicos e econômico-financeiros *strictu sensu*, já que todo projeto de desenvolvimento mobiliza fatores culturais e gera impactos sociais e ambientais consideráveis. Nesse sentido, diferenciam-se as formas de governança restritas (empreendedoras) e que trazem uma visão de curto prazo à gestão de políticas públicas como negócio e paralela à visão de governança territorial considerada democrática e plural. Enquanto a primeira pode levar à desterritorialização pelo desemprego e precarização (competitividade defensiva), a segunda pode aparecer como sua outra face, promovendo sustentabilidade econômica e inclusão social, com reterritorialização (Haesbaert, 2004a).

# 14
# Territórios e governanças nos arranjos produtivos locais de calçados e couros

*Elson Luciano Silva Pires*
*Wilson B. Figueiredo Filho*
*Eugênio Lima Mendes*
*Cristovão Brito*

## Introdução

A fabricação de calçados no mundo em 2014 ultrapassou 24,3 bilhões de pares, 8% a mais que no ano anterior. A China foi, mais uma vez, o país produtor de calçados por excelência, fabricando quase dois em cada três pares de calçados vendidos no mundo. Naquele ano, o Brasil e o Vietnã ocupavam juntos a posição de terceiro maior produtor de sapatos do mundo (3,7%), à frente da Indonésia (3%) e atrás apenas da China (64,6%) e Índia (8,5%), que são os *players* responsáveis por aproximadamente 73% da produção mundial de calçados. Em 2016, o Brasil ocupava a quinta posição (4,2%), atrás do Vietnã (5,2%) e da Indonésia (4,9%), na época o quarto maior produtor mundial de calçados (Abicalçados, 2016, p.9).

O setor calçadista brasileiro tem suas origens no Rio Grande do Sul, mais precisamente no Vale do Rio dos Sinos, onde com a colonização alemã, por volta do ano de 1824, desenvolveu-se uma atividade artesanal de confecção de calçados. Posteriormente, o setor foi se expandindo com formação de polos produtivos em diversas regiões do país. Dentre eles, destacam-se os polos do Vale dos Sinos (RS) e Franca (SP), Birigui e Jaú (SP), Nova Serrana e Belo Horizonte (MG) e, ganhando força a partir da década de 1990, os

estados da região nordeste, como Ceará, Paraíba e Bahia (Zingano; Oliveira, 2012, p.278-9).

A produção de calçados no país é fortemente caracterizada pela concentração regional em APLs especializados, dentre os quais se destacam os dos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Ceará. Isso se deve à força de atração e dinamismo que a indústria de calçados exerce sobre os setores com os quais se relaciona. Assim, com a proximidade das indústrias do complexo calçadista, são geradas economias de aglomeração, beneficiando os territórios produtivos (ibidem, p.282).

Com relação à quantidade de estabelecimentos, os estados brasileiros mais relevantes na produção de calçados, desde 1995 até 2014, sempre foram Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais. A importância desses estados deve-se à presença do Vale dos Sinos e dos municípios de Franca e Nova Serrana. O que se observa ao longo desse período é uma alteração na participação relativa de cada um deles, visto que inicialmente São Paulo era a unidade da federação com o maior número de estabelecimentos em 1995 (2033), seguida do Rio Grande do Sul (1.709) e Minas Gerais (1.089). Porém, em 2002, o Rio Grande do Sul, onde se encontra o Vale do Sinos, passou a ser o estado com maior número de estabelecimentos (2.844), crescendo muito mais do que São Paulo (2.229) e Minas Gerais (1.296). Em 2014, esses três estados concentravam 93% dos estabelecimentos do país, com 3.592, 2.972 e 1.804 estabelecimentos, respectivamente. Nesse ano, o estado da Bahia tinha 124 estabelecimentos na fabricação de calçados, aproximando-se do estado do Paraná (135 estabelecimentos) (Tabela 14.1).

Com relação ao potencial de geração de empregos, ele apresenta condição diferente daquela observada a partir dos números de estabelecimentos (Tabela 14.2). Embora o Rio Grande do Sul seja a unidade da federação mais importante nesse aspecto, empregando 101.846 em 2014 (32,9% do total), já empregou 130.510 trabalhadores em 2002 (49,7% do total). O estado do Ceará é o segundo maior empregador na indústria de calçados no país, com 61.427 empregados em 2014 (19,9%). Contudo, o estado de São Paulo, que vem logo em seguida, como o terceiro mais importante, emprega uma proporção menor (16,1% do total), porém bem maior a reduzida participação do estado de Minas Gerais (10,5%). A maior presença de médias e grandes empresas no estado gaúcho vem explicar esse fato, uma vez que elas oferecem mais postos de trabalho por causa de sua maior escala de produção. Outra

Tabela 14.1 – Quantidade de estabelecimentos na fabricação de calçados, Brasil (2002-2014)

| UFs | 2002 | 2006 | 2010 | 2014 | % 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| Rio Grande do Sul | 2.844 | 3.525 | 3.827 | 3.592 | 35,5 |
| São Paulo | 2.229 | 2.868 | 3.087 | 2.972 | 29,4 |
| Minas Gerais | 1.296 | 1.540 | 1.757 | 1.804 | 17,8 |
| Santa Catarina | 285 | 331 | 371 | 386 | 3,8 |
| Ceará | 190 | 261 | 351 | 371 | 3,7 |
| Goiás | 154 | 205 | 231 | 268 | 2,6 |
| Paraná | 152 | 157 | 158 | 147 | 1,5 |
| Paraíba | 97 | 118 | 133 | 139 | 1,4 |
| Bahia | 92 | 100 | 133 | 124 | 1,2 |
| Pernambuco | 35 | 50 | 64 | 57 | 0,6 |
| **Subtotal** | | | | | |
| **Total** | 7.603 | 9.389 | 10.351 | 10.114 | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

Tabela 14.2 – Quantidade de empregados na fabricação de calçados, principais estados (2002-2014)

| UFs | 2002 | 2006 | 2010 | 2014 | % 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| Rio Grande do Sul | 130.510 | 123.539 | 118.397 | 101.846 | 32,9 |
| Ceará | 36.770 | 48.498 | 63.562 | 61.427 | 19,9 |
| São Paulo | 46.586 | 53.892 | 56.311 | 49.873 | 16,1 |
| Minas Gerais | 16.774 | 25.086 | 30.960 | 32.629 | 10,5 |
| Bahia | 11.856 | 24.295 | 39.337 | 24.168 | 7,8 |
| Paraíba | 6.700 | 11.987 | 13.744 | 14.434 | 4,7 |
| Santa Catarina | 3.998 | 6.195 | 8.155 | 7.210 | 2,3 |
| Sergipe | 990 | 2.293 | 5.919 | 4.481 | 1,4 |
| Paraná | 1.387 | 1.804 | 3.190 | 3.601 | 1,2 |
| Pernambuco | 1.446 | 1.728 | 2.003 | 1.989 | 0,6 |
| **Subtotal** | | | | | |
| **Total** | 262.537 | 306.791 | 348.691 | 309.288 | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

diferença na observação do número de trabalhadores é o aumento da participação do estado da Bahia, de 4,5% em 2002 para 7,8% em 2014, firmando-se como o quinto maior produtor de calçados no país.

A consolidação dos estados da região Nordeste como polo calçadista somente ocorreu a partir de 1995. Isso se deu como consequência da deslocalização de grandes fábricas da região Sudeste que, motivadas por menores custos de mão de obra e pelos incentivos fiscais oferecidos pelos governos estaduais, se transferiram ou criaram novas plantas na região. O estado da Bahia, por exemplo, ofereceu terrenos a preço incentivado e garantiu infraestrutura. Mais que isso, além de investimentos, proporcionou incentivos para as indústrias de calçados, como o adiantamento do Imposto Sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) em função do crédito de até 90% do imposto incidente de até 15 anos de produção (Viana, 2006 apud Zingano; Oliveira, 2012, p.282; Vidigal; Campos, 2011, p.61). As grandes empresas foram as primeiras a investir na região Nordeste. Os principais critérios de localização usados por essas empresas foram incentivos estaduais e municipais e abundância de mão de obra (Prochnik 1999 apud Zingano; Oliveira, 2012, p.289; Vidigal; Campos, 2011, p.61).

Apesar disso, é interessante observar que no Nordeste a cadeia apresenta-se de certa forma incompleta, pois há uma escassez de fornecedores especializados locais, obrigando a comprar insumos, componentes e máquinas de outras regiões. Os componentes sintéticos – colas, tintas e outros – têm origem na região Sudeste, enquanto os componentes e insumos de couro, mesmo que possam utilizar o couro cru fabricado no Nordeste, são enviados à Região Sul para beneficiamento (Viana, 2006 apud Zingano; Oliveira, 2011, p.289).

A partir desse panorama geral desse setor, o objetivo deste capítulo é evidenciar o funcionamento de três APLs de calçados em três unidades da Federação – Feira de Santana – Ipirá (BA), Nova Serrana (MG) e Franca (SP) –, descrevendo a dinâmica econômica, social e política dos municípios que fazem parte desses APLs, bem como o tipo de governança que os caracteriza.

Para tanto, além desta introdução, este capítulo está estruturado em cinco seções. A primeira seção trata da estrutura e dinâmica espacial e socioeconômica dos territórios dos APLs de calçados, expondo os dados referentes ao PIB, PIB *per capita* e emprego. A segunda expõe e analisa os dados referentes

à dinâmica das organizações associativas. A terceira trata das despesas das prefeituras municipais e dos partidos políticos à frente dessas administrações. A quarta mostra a dinâmica dos APLs de calçados no que se refere ao emprego por porte da empresa. A quinta seção identifica os condicionantes do ambiente organizacional e institucional nos quais os APLs se inserem. Na conclusão traçamos um panorama geral das informações coletadas e das análises efetuadas.

## Estrutura e dinâmica espacial e socioeconômica dos territórios dos APLs de calçados

### O crescimento econômico e a estrutura produtiva dos territórios dos APLs

O conjunto de participantes do APL de calçados esportivos e produtos de couros de Feira de Santana – Ipirá (BA) apresentou o maior PIB. Em seguida, estão os municípios dos APLs de calçados de Franca e de calçados esportivos de Nova Serrana (MG). Tomando como critério o PIB *per capita*, os municípios do APL de Nova Serrana lideram entre os três, mas apresentam um PIB *per capita* inferior ao PIB *per capita* estadual (R$ 42.197,87), enquanto mineiros e baianos apresentam PIB *per capita* maiores que os estaduais (respectivamente, R$ 24.604,47 e R$ 14.803,95) (Tabela 14.3).

Tabela 14.3 – PIB, população e PIB *per capita* a preços correntes no Territórios dos APLs de calçados de Franca, Ipirá e Nova Serrana (2014)

| Calçados | PIB (R$ 1.000,00) | População | PIB *per capita* (R$ 1,00) |
|---|---|---|---|
| Franca (SP) | 10.779.792,00 | 425.837 | 25.314,36 |
| Nova Serrana (MG) | 2.716.386,00 | 91.296 | 29.786,47 |
| Feira de Santana--Ipirá (BA) | 15.258.022,94 | 863.961 | 17.660,55 |

Fonte: IBGE (2014)

A administração pública é responsável por 14,6% do valor adicionado produzido pelo conjunto de municípios que participam do APL de calçados esportivos de Nova Serrana (MG), seguido pelo APL de calçados esportivos de Ipirá (BA), com 12,6% e Franca (SP), com 11,8%.

Em relação aos municípios, o maior PIB *per capita* é de Patrocínio Paulista (SP), participante do APL de calçados de Franca, com R$ 51.711,00 e o menor é de Anguera (BA), participante do APL de calçados esportivos de Ipirá, com R$ 4.736,07 (dados de 2014).

## As relações de trabalho e a geração de emprego

Durante o período de 2000 a 2010, houve crescimento significativo da formalização das relações de trabalho nos territórios dos APLs de calçados, com destaque para os municípios do APL de Nova Serrana (83,9%). Apesar desse crescimento da formalização das relações de trabalho nesse APL, em 2010, a participação dos assalariados com carteira assinada representava pouco mais da metade (53,6%), atrás dos APLs de calçados masculinos de Franca (57,7%).

Esse processo de formalização da força de trabalho provoca uma redução do assalariamento ilegal sem carteira de trabalho assinada nesses APLs, com destaque para os territórios dos APL de calçados masculinos de Franca (-18,5%), enquanto esse segmento cresceu no APL de Nova Serrana (10,1%). Em 2010, esse segmento representava 16,4% nos territórios do APL de Franca e 18,4% no APL de Nova Serrana. Nessas condições, os assalariados ilegais funcionam como o principal exército de reserva precário nos territórios do APL de Franca, mas como segmento ativo dos trabalhadores empregados ilegalmente no território do APL de Nova Serrana.

Seguindo a mesma dinâmica de crescimento da formalização dos assalariados, as ocupações informais de trabalho autônomo ou por conta própria também cresceram no APL de calçados de Franca (15,3%) em São Paulo, porém, com destaque para o território do APL de calçados de Nova Serrana no estado de Minas Gerais (36,9%). Esses movimentos mostram uma relação simbiótica entre os assalariados formais com carteira e os autônomos informais por conta própria, característica estrutural do "dualismo" do mercado de trabalho brasileiro. Em 2010, os informais autônomos representavam

19,7% no território do APL de Franca e 18,8% em Nova Serrana. Nessas condições, o autônomo informal não se configura como exército de reserva do mercado de trabalho assalariado nos territórios desses APLs, mas como um exército ativo heterogêneo de trabalhadores autônomos que se reproduzem nas franjas das relações de produção capitalista e do mercado de trabalho assalariado formal.

Essas trajetórias dos territórios dos APLs analisados mostram que o mercado de trabalho no interior do Brasil se reproduz por meio da coexistência estrutural de três diferentes *relações* e *modos* de trabalho, que alimentam as posições na ocupação nos mercados regionais de trabalho: o trabalhador assalariado formal, trabalhador assalariado ilegal e o trabalhador por conta própria. Enquanto os assalariados se reproduzem dependendo da venda da sua força de trabalho ao empregador, o trabalhador por conta própria continua se reproduzindo como pessoa que trabalha explorando o seu próprio empreendimento, sozinha ou com sócio, sem ter empregado e contando ou não com a ajuda de trabalhador não remunerado. Esse tipo de força de trabalho se mantém forte e ativo nos territórios dos APLs de calçados e nos territórios dos APLs de têxteis e confecções.

## A dinâmica das organizações da sociedade civil

No APL de calçados masculinos de Franca (SP), os cinco municípios paulistas que participam desse APL apresentam 237 organizações associativas em 2002, número que passa a 219 em 2014, queda de 7,59%, puxada pelas organizações associativas culturais que diminuem de três (2006) para um (2014), queda de 66,66%, com presença em um município, seguidas pelas organizações associativas não especificadas anteriormente, que passam de 142 (2002) para 21 (2014) com queda de 85,21% e presença em três municípios. No entanto, as profissionais crescem 36,36%, passando de onze (2002) para quinze (2014), com presença em quatro municípios. As de defesa dos direitos sociais também crescem 36,36%, passando de 66 (2006) para noventa (2014), com presença em quatro municípios, seguidas pelas religiosas, que crescem 13,33%, passando de 45 (2002) para 51 (2014), com presença em cinco municípios. As organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideram (41,09% do total em 2014), seguidas pelas religiosas (23,28% do total

em 2014) e pelas sindicais (32 em 2014, 14,61% do total, com presença em cinco municípios).

No APL de calçados esportivos de Nova Serrana (MG), o número de organizações associativas nos dez municípios mineiros participantes deste APL passa de 206 (2002) para 234 (2014), aumento de 13,59%, puxado pelas organizações associativas patronais, que crescem 50%, passando de oito (2002) para doze (2014), com presença em quatro municípios; pelas profissionais, que crescem de sete (2002) para dez (2014), aumento de 42,85%, com presença em quatro municípios, e pelas religiosas, que crescem 33,92%, passando de 56 (2002) para 75 (2014), com presença em dez municípios. As organizações associativas defesa dos direitos sociais lideram (84 em 2014, 35,89% do total, com presença em nove municípios), seguidas pelas religiosas (32,05% do total em 2014) e pelas sindicais (dezoito em 2014, 7,69% do total, com presença em nove municípios).

Os municípios participantes do APL de produtos de couros de Ipirá (BA) passam de sete (2002) para oito (2014) e as organizações associativas passam de 148 (2002) para 223 (2014), aumento de 50,67%, puxado pelo crescimento das organizações associativas patronais, que crescem 300%, passando de duas (2002) para oito (2014), com presença em dois municípios, seguidas pelas profissionais, que crescem 175%, passando de quatro (2002) para onze (2014), com presença em um município (Feira de Santana), e pelas religiosas, que crescem 67,79%, passando de 59 (2002) para 99 (2014), com presença em oito municípios. Em 2014, as organizações associativas religiosas lideram (44,39% do total), seguidas pelas de defesa dos direitos sociais (53, 23,76% do total, com presença em quatro municípios) e pelas sindicais (32, 14,34% do total, com presença em quatro municípios).

## Estrutura das despesas municipais e os partidos políticos na administração pública

### A estrutura das despesas municipais

Os gastos públicos totais *per capita* dos municípios dos APLs aqui contemplados aumentaram significativamente em todos os anos da série em todos os três estados analisados. Em valores correntes, o gasto médio total

anual, *per capita*, cresceu significativamente no período. Mesmo se descontada a inflação, o valor mais que triplicou em ao menos dois APLs. No APL de Ipirá-Bahia, o gasto anual *per capita* médio, em valores correntes, cresceu 3,74 vezes.

Mesmo com esse crescimento tão significativo, os gastos totais anuais *per capita* nos municípios dos APLs ainda são muito baixos. No último ano do período (2012), esses gastos situavam-se na casa de 1.200 reais anuais no APL da Bahia, 1.600 no APL de Minas Gerais e 1.550 reais no APL de São Paulo. Nos municípios do APL de Minas Gerais o gasto total *per capita* supera o dos municípios do APL de São Paulo.

Não obstante o vigoroso crescimento do gasto total *per capita* no período, nota-se que persiste grande diferença entre os gastos *per capita* dos municípios dos estados de Minas Gerais e São Paulo, na região Sudeste, e os municípios da Bahia, na região Nordeste. O gasto anual total *per capita* nos municípios do APL da Bahia, em 2002, corresponde a 62% dos municípios dos APL de Minas Gerais e a 60% dos municípios do APL de São Paulo. É importante ressaltar que esse percentual do gasto anual *per capita* da Bahia vai se reduzindo ao longo do período. Em 2012, o gasto total *per capita* dos municípios do APL da Bahia corresponde a 78% do total do gasto *per capita* dos municípios do APL de São Paulo e a 72% ao dos municípios do APL de Minas Gerais.

Esse dado indica que os municípios do APL de Bahia mantinham uma trajetória de crescimento bastante positiva, aumentando o potencial para fornecer maior volume de serviços públicos aos seus cidadãos residentes. Caso essa trajetória se mantivesse por mais tempo, certamente haveria diminuição do desequilíbrio entre esses municípios dos estados das regiões Nordeste e Sudeste, em termos de prestação de serviços públicos aos cidadãos. Poderíamos avançar na sonhada equidade prevista no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, reduzindo as desigualdades sociais entre essas regiões brasileiras, e também poderíamos nos afastar do fantasma nefasto da desigualdade no tratamento dispensado pelos governos aos cidadãos brasileiros, que ainda persiste até hoje na sociedade brasileira.

O crescimento do gasto total anual expressivo nos municípios dos APLs foi registrado também em todas as outras modalidades de governança anteriormente analisadas. Entretanto, nota-se pela primeira vez que o valor do gasto total anual *per capita* dos municípios do APL de Minas Gerais ultrapassa o dos municípios do estado de São Paulo, estado mais desenvolvido da federação.

Quando analisadas por categorias de gastos, as despesas dos municípios que compõem esses APLs seguem o mesmo padrão encontrado nas outras modalidades de governança já analisadas, ou seja: gastos sociais (GS) > gastos políticos (GP) > gastos econômicos (GE).

Os gastos sociais representam, em média, acima de 75% do total gasto, com o mínimo de 72% no APL de Nova Serrana, em Minas Gerais, e o máximo de 83% no APL de Franca, em São Paulo. É o percentual mais elevado de gasto social em todas as quatro modalidades analisadas.

O APL de Franca apresenta os maiores percentuais de gasto social, variando entre o mínimo de 79 e o máximo de 83% do total do gasto. Em seguida vem o APL de Ipirá, na Bahia, com percentuais de gasto social variando entre o mínimo de 75 e o máximo de 81% do total do gasto. Por último, o APL de Nova Serrana, em Minas Gerais, com percentuais mínimo de 72 e máximo de 80% do total do gasto.

Embora os percentuais dos gastos políticos sejam relativamente elevados, em todos os APLS analisados observa-se uma diminuição do percentual médio ao longo do período. O APL de Ipirá reduz em 7 pontos percentuais os gastos políticos entre 2002 e 2012. No mesmo período, o APL de Nova Serrana reduz 3 pontos percentuais e o APL de São Paulo, em torno de 2 pontos percentuais.

Portanto, as municipalidades dos APLs dos três estados conseguiram reduzir o gasto político no período 2002-2012. Contudo, não se pode afirmar que com isso os governantes locais buscaram aumentar a racionalidade administrativa objetivando reduzir os custos da regulação e melhorar a quantidade e a qualidade dos serviços públicos ofertados aos seus habitantes.

Pela análise desse tipo de gasto não se vislumbra nessas localidades ações que promovam uma efetiva reforma administrativa, com adoção de novas práticas que potencializem inovações na gestão ou adotem novas técnicas de tomada de decisão como o planejamento estratégico, assim como a profissionalização dos funcionários públicos ou introdução de carreiras administrativas visando reduzir esse tipo de gasto e elevar a eficiência na prestação de serviços aos cidadãos.

Os gastos econômicos representam, em média, mais de 1% do total gasto no APL de Franca (SP), mais de 2% no APL de Ipirá (BA) e mais de 3% no APL de Nova Serrana (MG).

O APL de Nova Serrana (MG) apresentou os maiores percentuais de gasto econômico no período, com o mínimo de 3,93% e o máximo de 6,09%. Em seguida vem o APL de Ipirá (BA), com o mínimo de 1,53% e o máximo de 3,89%. Por último, o APL de Franca (SP), com o mínimo de 1,18% e o máximo de 1,98%. O baixo percentual de gasto econômico em relação aos gastos sociais e gastos políticos é a outra face da moeda da política de desconcentração adotada pelo Governo Federal no período 2002-2012. Como já assinalado em capítulos anteriores, a desconcentração levada a cabo pelo Governo Federal entre 2002-2012 privilegiou acertadamente o gasto social. Essa opção reflete o valor significativo que representa o gasto social no total dos gastos municipais. Portanto, o Governo Federal não colocou em prática, nesse período, uma política nacional de desenvolvimento regional/local com forte aporte de recursos que proporcionasse o incremento do gasto econômico de forma semelhante ao que ocorreu com o gasto social.

Comprometendo enorme percentual de suas receitas com gastos sociais e gastos políticos, resta aos municípios parcela ínfima de recursos a ser destinados à promoção do seu desenvolvimento local. Em consequência, a esfera local de poder pouco pode influenciar na construção do seu futuro, posicionando-se sempre em situação passiva diante dos fatores desafiadores trazidos pelo processo de globalização da economia.

As funções de governo que compõem o gasto econômico mais priorizado pelos municípios dos APLs dos três estados no período 2002-2012 são transporte e agricultura. Nos municípios do APL de Ipirá (BA), mais de 78% dos municípios realizam gastos nessas duas funções. No APL de Franca (SP) essa proporção é de 80% dos municípios em três anos da série e de 60% em um ano (2002). Em Nova Serrana (MG), a proporção dos municípios com gastos em transporte e agricultura ultrapassa os 80%.

A função de governo voltada para a indústria surge como a terceira prioridade nos municípios do APL de Franca (SP) e a quinta no APL de Nova Serrana (MG). Entretanto, no APL de Ipirá (BA), essa função não aparece entre as seis primeiras prioridades de gasto dos municípios. Como terceira prioridade nesse APL baiano aparece a função comércio e serviço. E no APL de Nova Serrana (MG), a terceira prioridade de gasto dos municípios é a função gestão ambiental.

Aparece aqui certo desalinhamento entre o componente do gasto econômico voltado para o setor industrial desses municípios, o que pode indicar

tanto a ausência de uma estratégia própria de desenvolvimento local por parte dessas municipalidades, como a falta de escolhas de prioridades alinhadas com as poucas vocações econômicas locais. Pode indicar também que essas funções são pouco articuladas institucionalmente com o programa dos arranjos produtivos locais (APLs).

No APL de Franca o gasto voltado para a indústria é muito importante para a economia municipal e representa mais de um quarto do PIB municipal, muito embora, conforme já assinalado, os municípios desse APL tenham registrado menores percentuais em gasto econômico que os APLs dos outros dois estados. O setor de serviços é mais importante que a indústria e corresponde a mais de dois terços do PIB municipal. Entretanto, as funções transportes e agricultura representam as duas primeiras prioridades municipais, à frente da indústria. A função comércio e serviços ocupa a quarta prioridade, seguida de gestão ambiental e trabalho.

No APL de Nova Serrana o setor industrial representa mais de um quarto do PIB municipal em todos os períodos. Embora tenha registrado os maiores percentuais de GE em relação ao total, conforme já assinalado, e mais da metade dos municípios desse APL tenham realizado gastos na função indústria, observa-se um valor muito baixo nessa função entre os gastos econômicos. Também nesse APL a função indústria não aparece entre as primeiras prioridades. Ela é a quinta prioridade, atrás das funções transportes, gestão ambiental, agricultura e comunicação. Energia aparece como a sexta prioridade de gasto entre essas funções. O setor industrial representa mais da metade da composição do PIB municipal desse APL.

Por último, no APL em construção de Ipirá, o setor industrial representou um sexto do PIB municipal no início em 2002, passando a quase um quarto no final do período. Embora tenha apresentado também crescimento dos gastos econômicos em termos percentuais em relação ao total dos gastos, somente dois municípios realizaram gastos na função indústria, e mesmo assim, no ano de 2006. Isso se reflete nas prioridades do gasto, com a função indústria não figurando entre as seis primeiras prioridades de GE. Nesse APL as funções agricultura e transportes aparecem como as duas primeiras prioridades, seguidas de comércio e serviços, energia, gestão ambiental e comunicação. O setor de comércio e serviço representa mais de 40% da composição do PIB dos municípios que compõem esse APL.

## Os partidos políticos e a estrutura das despesas da administração pública municipal

O quadro político geral dos municípios dos APLs de calçados nos três estados revela um panorama em que predominam majoritariamente os maiores e mais antigos partidos políticos nacionais, com posições bastante conservadoras. Mas o Partido dos Trabalhadores ganhou espaço político nessas localidades, obtendo catorze mandatos, ou seja, quase 15% do total dos mandatos no período.

O partido político que conquistou o maior número de mandatos nos municípios que compõem os três APLs foi o PMDB, com dezoito mandatos, ou seja, 19% do total dos mandatos. O PT e o PSDB aparecem empatados no segundo lugar, com catorze mandatos cada, ou seja, 15% do total dos mandatos no período. O PFL/DEM ocupa a quarta posição ao lado do PTB, com nove mandatos cada, correspondendo a 9 pontos percentuais do total dos mandatos. Em sexta posição estão o PDT e o PL, também empatados com sete mandatos cada, ou seja, 7% do total dos mandatos. Esses sete partidos conquistaram mais de 80% do total dos mandatos no período, restando aos outros nove partidos pouco menos de 20% dos mandatos.

O Partido dos Trabalhadores obteve o maior desempenho eleitoral no APL de Franca, estado de São Paulo, onde ocupa a primeira posição em número de mandatos conquistados no período. Foram sete mandatos no período, o que corresponde a 35% do total dos mandatos. Em seguida, vem o PSDB com seis mandatos, seguido do PMDB com cinco mandatos. Por último, aparecem o PP e PPS com um mandato cada. O bom desempenho do PT no APL de São Paulo não pode ser atribuído ao "efeito governador", identificado nos estados da Bahia e Minas Gerais – nesse caso deve ser explicado pela força dos sindicatos locais, principalmente os sindicatos dos setores industriais desse estado, fonte da qual se originou o próprio Partido dos Trabalhadores.

No APL de Ipirá, na Bahia, o Partido dos Trabalhadores assumiu o governo local em apenas três mandatos, o que corresponde a 8% do total de mandatos (36). Nesse caso, o "fenômeno governador" na política local foi muito pequeno, pois os municípios da região desse APL sofrem forte influência da política da cidade de Feira de Santana, antigo bastião do carlismo e reduto fervoroso de oposição ao PT na Bahia.

No APL de Nova Serrana, em Minas Gerais, o Partidos dos Trabalhadores assumiu quatro mandatos entre quarenta possíveis, o que corresponde a 10% do total dos mandatos. Também nesse caso não se pode atribuir as conquistas do Partido dos Trabalhadores ao "efeito governador". Nos municípios desse APL, o PT registra decréscimo em termos de mandatos conquistados nos dois últimos períodos eleitorais em relação aos dois primeiros.

Outro fato observado nos dois últimos períodos foi a diversificação de siglas partidárias no quadro político partidário municipal. Nos municípios do APL de Ipirá (BA), doze partidos políticos diferentes ocuparam os 36 mandatos possíveis no período. No APL de Nova Serrana (MG), foram dez partidos diferentes ocupando quarenta mandatos possíveis. No APL de Franca (SP), foram cinco partidos em vinte mandatos possíveis.

Essa fragmentação cria muitas dificuldades aos processos de governança no âmbito local. Mas ela é própria do sistema político eleitoral brasileiro, seja como estratégia de acomodar interesses políticos de oligarquias locais tradicionais ou como resultado de desavenças entre grupos oligarcas dominantes que criam novas siglas partidárias para não perderem o poder de mando na política local.

Essas características do quadro político dos APLs de calçados dificultam muito a consolidação de estruturas de governança construídas para formular políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local/regional como os arranjos produtivos locais. A fragmentação partidária multiplica os esforços no momento da elaboração das políticas de desenvolvimento regionais e locais, além de criar embaraços adicionais quando se busca a necessária hegemonia partidária.

Mesmo tendo crescido, o PT não representa a maior força política no estado da Bahia. É o PFL/DEM que, mesmo tendo diminuído o seu poder nos dois últimos períodos, continua como o partido mais forte politicamente, assumindo o maior número de prefeituras (oito) nos municípios do APL baiano. Em seguida, aparecem o PL e o PMDB, com cinco municípios cada. O PT ocupa o quarto lugar, com três municípios, ao lado do PTB, PR e PP.

A posição crescente do PT nos municípios dos três APLs é um fato político importante para a democracia no âmbito local. Os municípios sempre foram governados por partidos conservadores, de direita. A presença de partidos de esquerda como o PT modifica a rotatividade de partidos no poder, fato muito necessário ao fortalecimento da democracia local, além de interromper a perenização de grupos oligarcas no exercício do poder local.

O PT à frente da gestão de governos municipais também representa uma extraordinária oportunidade para promover mudanças mais profundas no modo arcaico de gerir os municípios daqueles APLs. Cabe analisar se de fato aconteceu alguma mudança substancial no padrão dos gastos municipais. Para isso será feita uma investigação da influência ideológica dos partidos na dinâmica dos gastos públicos dos APLs de calçados.

Em teoria, supõe-se que os partidos de esquerda tendem a priorizar as funções sociais e, portanto, realizam mais gastos sociais e menos econômicos em comparação com os partidos mais ao centro ou à direita do espectro ideológico. É importante testar essa suposição bastante pertinente para a realidade brasileira, ainda muito marcada por baixos indicadores sociais.

A comparação da influência ideológica dos partidos políticos no gasto público será realizada entre o PT, situado à esquerda do espectro ideológico, e seus opositores de centro ou de direita. São dez situações passíveis de comparação. Desse total, em seis situações se compara o PT com seus opositores de centro e direita, e em quatro outras, o PT contra ele próprio, pois ocorreu reeleição.

Quando se analisa a influência dos partidos de esquerda no comportamento dos gastos econômicos, observa-se a seguinte situação: em Rafael Jambeiro, no APL da Bahia, único município em que o PT governou por um período, o gasto econômico cresceu em termos percentuais quando comparado com o seu oponente, o PP.

No APL de Minas, são quatro situações. Em duas delas se compara o PT a seus oponentes de centro e de direita. Nesses dois casos, observa-se que o gasto econômico na gestão do PT aumentou em relação aos seus opositores de centro e de direita. Nos outros dois casos, quando se compara o PT com ele próprio, tem-se um caso no qual o gasto econômico é menor e outro é maior. Portanto, no APL de Minas Gerais foram três situações com o gasto econômico maior e uma com ele menor.

No APL de Franca, estado de São Paulo, são cinco casos possíveis de comparação. Em três situações se compara o PT com seus opositores de centro e de direita, e em outros dois o PT com ele próprio, pois houve reeleição desse partido. Na comparação do PT com seus opositores, temos dois casos com o gasto econômico maior e um caso com ele menor que seus opositores de centro e de direita. Na comparação do PT com ele mesmo, temos dois casos com o gasto econômico maior no primeiro mandato do que no segundo. No

total do APL, são quatro casos do PT com o gasto econômico maior que seus opositores de centro e de direita e um caso com o gasto econômico menor.

Em suma, da análise do comportamento do gasto econômico nos APLs dos três estados, têm-se sete casos em que o PT realiza gastos econômicos maiores que seus opositores ou ele próprio e apenas três com gasto econômico menor. Portanto, não se pode concluir que os ditos governos de esquerda realizem gastos econômicos menores que os governos situados mais ao centro ou à direita. A configuração e a dinâmica do gasto público municipal são determinadas por outros fatores que não a ideologia do partido à frente do governo local.

## Estrutura e dinâmica dos APLs de calçados: estabelecimento e emprego por porte da empresa

### Estrutura e dinâmica do crescimento dos estabelecimentos

A indústria brasileira de calçados é constituída quase totalmente por capital nacional e as empresas do setor calçadista são muito heterogêneas quanto ao estágio tecnológico. Grande parte dos estabelecimentos é de pequeno porte e de propriedade familiar. Em geral, apresentam reduzidos investimentos em tecnologia e em canais de comercialização. Segundo Gorini (1998), as grandes empresas apresentam maiores investimentos em tecnologia e *marketing*, enquanto micro e pequenas empresas utilizam métodos artesanais de produção (Zingano; Oliveira, 2012, p.284).

A fabricação de calçados (Grupo 153) faz parte de um complexo industrial mais amplo, que envolve o curtimento e outras preparações de couros e peles (Grupo 151) e a fabricação de artefatos de couro. Como pode ser notado na Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE), não há nenhuma referência direta à fabricação de calçados masculinos, infantis e esportivos nas classes e subclasses, como se autodenominam os APLs analisados. As atividades apresentadas pela CNAE referem-se à fabricação de calçados de couro e de material sintético e de fabricação de tênis de qualquer material. Nesses casos, quando utilizada a classe 15.39-4 (calçados de materiais não especificados), Nova Serrana se destaca na concentração de empregados nesse segmento do setor de calçados no estado (47,9%), bem diferente da situação dos APLs de Feira-Ipirá (2%) e de Franca (1,1%).

Ao longo de todo o período analisado, que envolve os anos de 2002, 2006, 2010 e 2014, percebem-se constantes elevações da importância dos APLs de calçados, considerados neste estudo em relação aos seus respectivos estados. A partir de 2002, tomando como base a quantidade de estabelecimentos, a única exceção ao crescimento verificado refere-se ao APL de Franca, que apresentou leve variação da sua participação majoritária no estado (de 59% para 61%), após aumento significativo dos estabelecimentos entre 1995 e 2002 (de 38,5% para 59%). Diferentemente, a participação dos estabelecimentos do setor é crescente nos APLs de Nova Serrana (de 40,6% para 65,7%) e de Feira de Santana-Ipirá (de 15,2% para 20,2%), ambos modificados pelo crescimento absoluto maior no número de estabelecimentos, conjugados à maior presença de estabelecimentos de porte micro (Tabela 14.4).

Tabela 14.4 – Participação Relativa dos APLs de calçados em relação ao número de estabelecimento do setor em seus respectivos estados (%) (1995-2014)

| APLs | 2002 | 2006 | 2010 | 2014 |
|---|---|---|---|---|
| Calçados masculinos de Franca (SP) | 59,0 | 60,8 | 59,0 | 61,1 |
| Calçados esportivos de Nova Serrana (MG) | 40,6 | 47,0 | 52,2 | 65,7 |
| Calçados esportivos e produtos de couro de Ipirá (BA) | 15,2 | 17,0 | 17,3 | 20,2 |

Fonte: Rais (2014)

Todos os APLs analisados caracterizam-se pela presença massiva de micro e pequenos estabelecimentos, principalmente nos territórios dos APLs de Franca e de Nova Serrana, onde aproximadamente 88% e 83% dos estabelecimentos, respectivamente, apresentam essa dimensão (2014). Nesses APLs encontra-se maior participação de médias e grandes empresas, respectivamente com 1,8% em Franca e 2,3% em Nova Serrana, conforme mostra a Tabela 14.5.

Tabela 14.5 – Distribuição dos Estabelecimentos por tamanho em territórios de arranjos produtivos locais de calçados (%) (2014)

| APLs | Micro | Pequena | Média | Grande | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Calçados masculinos de Franca (SP) | 88,0 | 10,2 | 1,6 | 0,2 | 100,0 |
| Calçados esportivos de Nova Serrana (MG) | 83,0 | 14,7 | 2,3 | – | 100,0 |
| Calçados esportivos de Ipirá (BA) | 64,0 | 28,0 | – | 8,0 | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

No período de 2002 a 2014, enquanto o número de estabelecimentos mais que dobrou nos APL de Nova Serrana (102,5%), atingindo o nível de 438 e 1.065 estabelecimentos, respectivamente, esse crescimento foi bem menos intenso no APL de Franca (37,9%), que ainda atinge o nível mais elevado de estabelecimentos no setor de calçados (1.815 em 2014 contra 1.316 em 2002). Considerando a evolução da estrutura produtiva interna a cada APL, as principais mudanças passam pelo crescimento acelerado da participação relativa dos estabelecimentos de pequeno porte no APL de Ipirá (20,8 pontos percentuais) e Nova Serrana (2,8 pontos percentuais), conforme evidencia a Tabela 14.6.

Tabela 14.6 – Taxa de crescimento dos estabelecimentos por tamanho em territórios de arranjos produtivos de calçados (%) (2002-2014)

| APLs | Micro | Pequena | Média | Grande | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Calçados masculinos de Franca (SP) | 0,35 | 0,16 | -0,38 | -0,14 | 37,9 |
| Calçados esportivos de Nova Serrana (MG) | -3,50 | 2,76 | 0,73 | – | 102,5 |
| Calçados esportivos de Ipirá (BA) | **-21,71** | 20,86 | – | 0,86 | 78,6 |

Fonte: Rais (2014)

Visto que o APL de Franca cresceu num ritmo inferior àquele observado nos demais, esse resultado parece indicar que deve estar ocorrendo em Franca um limite daquilo que Hirschman (1958) denominou "efeito de

polarização", no qual a atividade produtiva da região menos desenvolvida seria prejudicada pelo fato de ser menos eficiente e, também, pela migração de profissionais e empresários mais capacitados e dinâmicos para a região favorável (apud Vidigal; Campos, 2011, p.67).

Com relação ao APL de calçados esportivos de Nova Serrana, o número de estabelecimentos passou de 526 em 2002 para 1.065 em 2014. Desde 1995, a presença do APL tem sido intensificada nos municípios de Perdigão, Araújos e São Gonçalo do Pará. Trata-se de uma influência da força da atividade calçadista na região, que tem propiciado a disseminação do conhecimento e do aprendizado da atividade, estendendo a área de influência do APL. Isto se deve, majoritariamente, à proximidade desses municípios, localizados em um raio de aproximadamente 20 km de Nova Serrana. Portanto, ao contrário do que se verifica em Franca, encontra-se no APL de Nova Serrana a ocorrência dos "efeitos de transbordamento" discutidos por Hirschman (1958). Nesse caso, a região de maior desenvolvimento exerce influências positivas sobre aquela menos desenvolvida (Vidigal; Campos, 2011, p.69).

## Estrutura e dinâmica do crescimento dos empregos formais

Como resultado em comparação com o desempenho do número de estabelecimentos, o volume de emprego se elevou pouco no APL de Franca (17%), de 17.977 em 2002, alcançando o nível de 21.038 empregados em 2014. Esse crescimento foi inferior àquele observado para o número de estabelecimentos (37,9%), implicando um aumento relativo de empresas de micro e pequeno porte. A principal mudança ocorre na estrutura produtiva interna ao APL, motivada pelo crescimento da participação relativa do emprego nos estabelecimentos de porte micro (4,2 pontos percentuais) e de pequeno porte (4,3 pontos percentuais), em detrimento da queda da participação relativa do emprego nos estabelecimentos de grande porte (-8,0 pontos percentuais) (Tabela 14.7). Essa redução do emprego nas grandes empresas pode estar indicando mudanças na estrutura produtiva do APL, com a saída de algumas grandes empresas acompanhada da abertura de novas unidades menores (ibidem, p.68).

Tabela 14.7 – Taxa de crescimento do emprego por tamanho do estabelecimento em territórios de arranjos produtivos locais de calçados em pontos percentuais e taxa de variação no período em % (2002-2014)

| APLs | Micro | Pequena | Média | Grande | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Calçados masculinos de Franca (SP) | 4,2 | 4,3 | -0,6 | -8,0 | 17,0 |
| Calçados esportivos de Nova Serrana (MG) | -3,4 | 0,8 | 2,6 | – | 138,2 |
| Calçados esportivos de Ipirá (BA) | **-3,3** | 4,6 | – | -1,3 | 303,9 |

Fonte: Rais (2014)

O incremento no número de empregados no APL de calçados esportivos de Nova Serrana (138,9%) superou aquele observado para o número de estabelecimentos (102,5%). Assim, tem-se um efeito positivo e multiplicador de expansão da quantidade de estabelecimentos sobre a geração de empregos. Esse efeito de crescimento do emprego ocorre em outros municípios que compõem o APL, como em Perdigão, São Gonçalo do Pará e Araújos.

Em 2015, segundo a Abicalçados, o nível de ocupação na indústria calçadista registrou um total de 283,1 mil empregos, enquanto o número de empresas voltadas à fabricação de calçados foi de 7,7 mil. O Rio Grande do Sul se destaca como o estado que concentra a maior parcela de empregos (33,6%) e de empresas (35,1%) do setor calçadista, ainda que o estado não represente a maior parcela dos pares produzidos no Brasil (a região sul do país representa 22,3%). Essa dinâmica no estado se deve à característica de produção predominante de calçados montados, processo menos automatizado e massivo em mão de obra (Abicalçados, 2016, p.19). Ao comparar a relação emprego-estabelecimento, observa-se que os estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Santa Catarina apresentam empresas de menor porte em relação às empresas instaladas em São Paulo, na Bahia e no Ceará.

O porte das empresas calçadistas no Brasil indica um comportamento oposto entre a concentração dos vínculos empregatícios e do número de estabelecimentos voltados à fabricação de calçados.

Em 2014, as micro e pequenas empresas empregavam quase dois terços do total dos empregados nos APLs de Franca e de Nova Serrana, situação inversa ao APL em formação de Ipirá (Tabela 14.8).

Tabela 14.8 – Distribuição dos empregados por tamanho do estabelecimento em territórios de arranjos produtivos locais de calçados (%) (2014)

| APLs | Micro | Pequena | Média | Grande | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Calçados masculinos de Franca (SP) | 29,1 | 37,2 | 24,7 | 9,0 | 100,0 |
| Calçados esportivos de Nova Serrana (MG) | 30,8 | 41,2 | 28,0 | – | 100,0 |
| Calçados esportivos de Ipirá (BA) | 2,0 | 9,3 | – | 88,7 | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

Há um grande número de microempresas (68%) que empregam 5,9% da mão de obra. A grande participação de empresas de pequeno porte impacta no desempenho desfavorável do setor em períodos de crise, pois empresas de menor porte tendem a sofrer de forma mais acentuada os efeitos da retração da demanda interna no país. As empresas de maior porte, conforme a faixa de emprego identificada, representam mais de 30% de toda a ocupação no setor (Abicalçados, 2016, p.32).

Entre 2013-2015, ao observar os indicadores apresentados por unidades da Federação, a Bahia é o único estado que gerou um saldo de movimento positivo no emprego, no ano de 2015 (2,5%). A elevação no emprego na Bahia pode ser efeito de um aumento da formalização de empregados e não, necessariamente, de crescimento interno das empresas já instaladas (Abicalçados, 2016, p.32).

Embora as trajetórias analisadas revelem que houve um crescimento da classe operária nos APLs da produção de calçados, como veremos o mesmo não acontece com relação à representação sindical dos trabalhadores nos arranjos de governança local, sob domínio quase exclusivo dos sindicatos patronais.

As análises apresentadas dos APLs pesquisados apontam variações distintas nos números de estabelecimentos e de empregos gerados ao longo do período de 2002 a 2010. O APL de calçados esportivos de Nova Serrana foi o que mais cresceu em número de estabelecimentos (102,5%), bem à frente do APL de calçados de couro de Franca (37,9%). Não obstante, o efeito multiplicador do aumento do número de empresas mostrou-se forte na geração de emprego apenas no APL de Nova Serrana (138%), uma vez que o emprego cresceu pouco no APL de Franca (17%).

Diante de todo o exposto, pode-se dizer, com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), que o comportamento dos APLs analisados tem excedido o crescimento de qualquer outra região produtora de calçados do Brasil e que a organização no formato de APLs pode estar propiciando a eles maior desenvolvimento.

Como veremos a seguir, esses ganhos de aglomeração e de proximidades, apesar de resultantes de ações conjuntas entre os agentes locais e de um ambiente mais propício à cooperação entre os produtores, mostraram-se determinantes mas insuficientes para a ampliação da representatividade e da governança local e, consequentemente, do desempenho positivo da institucionalidade e territorialidade desses que são os principais APLs calçadistas do país.

## A governança dos APLs de calçados: condicionantes, ambiente organizacional e institucional

### Condicionantes estruturais

Estudos realizados sobre a estrutura da cadeia produtiva do APL de Franca (Suzigan; Garcia; Furtado, 2007, p.431) apontam que algumas das grandes empresas são quase integradas verticalmente, limitando a divisão de trabalho no sistema produtivo local, enquanto as médias e pequenas empresas utilizam a ampla rede de prestadores de serviços (bancas de pesponto). Nesse sentido, grandes empresas exportadoras, inseridas de forma subordinada no mercado internacional como fornecedoras de grandes redes varejistas ou de cadeias globais de suprimentos, contrapõem-se a outro segmento de empresas (grandes/médias/pequenas) que desenvolveram canais de comercialização e marcas próprias, tanto no mercado internacional quanto no mercado interno. As primeiras são comandadas pela estrutura de governança das próprias redes ou cadeias globais, que procuram capacitá-las apenas na esfera da produção, especialmente em tecnologias de processo, qualidade e prazos de entrega, e limitam sua capacitação em comercialização e desenvolvimento de produtos. O segundo grupo de empresas, em contraste, tem autonomia em termos de comercialização e distribuição, realiza atividades mais significativas no desenvolvimento de produtos e comanda sua própria rede de

fornecedores e prestadores de serviços. Algumas das empresas desse grupo dominam capacitações e ativos estratégicos e sua atuação tem forte impacto dinamizador no sistema local de produção, sobretudo no desenvolvimento de produtos (ibidem, p.431).

De fato, verifica-se que, embora haja um grande número de empresas, existe um segmento de grandes empresas que dominam o sistema produtivo local. Como já observado, esse domínio é exercido não só pelo poder econômico, mas também por meio do controle político do Sindicato da Indústria de Calçados de Franca (Sindifranca). Além disso, verifica-se que esse papel dominante das grandes empresas ocorre em vários dos elos da cadeia produtiva. Como o produto – calçados de couro – favorece a internalização da cadeia produtiva, nota-se em Franca a presença da cadeia produtiva completa, desde o curtume e preparação de couro até o fabricante de calçados, passando por produtores de adesivos e selantes, componentes, solados, máquinas e equipamentos para calçados. Embora esse seja um dos aspectos positivos mais importantes do sistema produtivo de Franca, pelas interações produtivas e tecnológicas que proporciona, é também um fator de atrito que dificulta a governança, já que grandes empresas fornecedoras de insumos estratégicos (como solados, adesivos e selantes) também estão presentes em Franca e exercem seu poder de mercado ao impedir iniciativas coletivas de compras conjuntas por pequenas empresas fabricantes de calçados (ibidem, p.430-1).

Outro aspecto desfavorável a formas de governança local já identificado em estudos do APL de Franca se refere ao insuficiente desenvolvimento e à ineficiência de instituições locais, tanto as de caráter associativo quanto as de prestação de serviços às empresas, com exceção da unidade do Senai instalada na cidade. O Sindifranca não tem um papel ativo junto ao setor produtivo, nem na interação com outras instituições locais ou externas, e limita-se a prestar alguns serviços de natureza geral, como assessoria jurídica, informações comerciais e fornecimento de dados e informações sobre a indústria de calçados. No início dos anos 2000, dentre as instituições de serviços, o Centro de Tecnologia de Couro e Calçados (CTCC), mantido pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), órgão do governo estadual, deveria estar aparelhado para prestar serviços às empresas nas áreas de testes em calçados e componentes, certificação da qualidade dos produtos, treinamento e ensaios laboratoriais. Entretanto, os equipamentos e instalações do CTCC apresentavam grande ociosidade, o que se devia, segundo empresas usuárias, ao alto

preço cobrado pelos serviços, especialmente para pequenas empresas, assim como ao fato de que muitas empresas mantinham suas próprias instalações de testes e laboratórios. Já a unidade local do Senai é uma das maiores do país na área de calçados e presta importantes serviços de treinamento da mão de obra e na formação de técnicos em calçados e profissionais especializados. Seu papel no apoio a atividades tecnológicas das empresas, no entanto, era bastante limitado (ibidem, p.430-1).

Por fim, quanto aos fatores condicionantes da governança local, o contexto social/cultural/político de Franca também evoluiu de forma negativa. A cooperação entre as empresas não resultou diretamente em confiança entre os empresários. Em Franca, tal como no Vale do Rio dos Sinos, laços socioculturais e relações pessoais garantiam no início a existência de confiança entre as empresas. Porém, a partir de fins da década de 1960 e início dos anos 1970, quando um grupo de empresas locais, principalmente as de maior porte, passaram a disputar os pedidos de compras das grandes redes varejistas internacionais, instalou-se o cisma e quebrou-se a confiança. Isso foi sendo acentuado à medida que se cristalizou a segmentação da estrutura produtiva: de um lado grandes empresas exportadoras, fornecedoras de redes internacionais; de outro, empresas de portes variados com canais próprios de comercialização tanto no mercado interno quanto no mercado internacional. Não houve, depois disso, um processo de construção de outro tipo de confiança, como ocorreu no Vale do Rio dos Sinos (ibidem, p.430-1).

Por conta dessa trajetória, ainda prevalece em Franca um ambiente marcado por rivalidade, muito mais que por qualquer espírito associativo ou de cooperação entre as empresas, e o domínio político de grandes empresas. Nos anos 1990, tudo isso resultou em sérias dificuldades para definir qualquer forma de governança local e levou ao fracasso várias iniciativas coletivas nos anos 1990, tais como fixar uma marca local no mercado interno, criar um consórcio de empresas para compra de insumos estratégicos, como solados e cola, e, por último, introduzir, com apoio da Fiesp, um Projeto *Cluster* em Franca (ibidem, p.432). Algumas dessas iniciativas do APL de Franca começaram a obter êxito a partir da década seguinte.

Uma vez constatada a possibilidade de estruturar uma forma de governança local no Brasil, alguns estados da federação mobilizaram consultorias técnicas para sugerir políticas públicas para apoiar a constituição de APLs e estimular a governança local privada e/ou pública. Com isso, foram

promovidas iniciativas coletivas de protagonistas locais direcionadas a introduzir no arranjo local algumas formas mais avançadas de capacitação técnica e industrial, tendo o elemento tecnológico como fio condutor da estratégia competitiva. Esse tipo de política surgiu no Brasil no início deste século com os programas do BID para APLs selecionados nos estados da Bahia, Minas Gerais e São Paulo.

## O Estado e a intervenção do setor público

Como pode ser observado no Quadro 14.1, é significativa a presença das secretarias de desenvolvimento dos estados de São Paulo e de Minas Gerais na composição sociopolítica dos programas BID-APLs de calçados de Franca e de Nova Serrana.

Quadro 14.1 – Ambiente organizacional e institucional APL e comitê gestor

| **APLs de calçados (Franca, Nova Serrana, Ipirá)** | | |
|---|---|---|
| **Estado setor público (Franca – SP)** | **Estado setor público (Nova Serrana – MG)** | **Estado setor público (Ipirá – BA)** |
| - SDECTI<br>- Projeto SDECTI-BID-APLs<br>- Rede Paulista de APLs (SDECTI, Fiesp, Sebrae) | - Sede (de 2008 a 2011)<br>- Seedif<br>- NGAPL/MG<br>- MDIC<br>- BB<br>- CEF | - SDE |

Fonte: pesquisa direta (2014)

No estado de São Paulo, junto com a Secretaria de Desenvolvimento, a governança do APL foi estimulada pela Fiesp e Sebrae-SP, por meio da criação da Rede Paulista de APL. A SDECTI-SP atuou para referendar o APL no Programa junto ao BID, enquanto a rede definiria as táticas do programa, buscando a estruturação de projetos voltados ao aprimoramento de gestão, além de estimular outros fatores, como inovação, capacitação, suporte, sustentabilidade e acesso a mercados. Também deveria aprovar pleitos e reconhecer novos arranjos. Durante a vigência do programa, nenhuma outra secretaria de estado, ou mesmo outra instituição pública de apoio à pesquisa industrial, como ocorre nas câmaras setoriais, participou da rede.

Atualmente, a Rede Paulista de APL tem realizado reuniões sob demanda, conforme a apresentação de projetos e a solicitação de novos reconhecimentos. Desta forma, a Rede Paulista atua de forma burocrática e bem distante dos seus objetivos e atribuições previstas no decreto-lei.

Com estrutura semelhante, no Estado de Minas Gerais, junto com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (Sede), a governança do APL foi estimulada pela FIEMG e o Sebrae. Conforme a estrutura do programa, o Governo de Minas Gerais, o IEL/FIEMG e o Sebrae-MG compõem o que o BID denomina conselho diretivo do programa, que responde pelas estratégias e é assessorado por um comitê de nível executivo. Há ainda a unidade controladora do programa, representada pela superintendência de APLs da Sede e a unidade gestora do programa representada pela IEL/FIEMG (Gomes, 2013). Como consequência da reestruturação da Sede em 2011, os assuntos que diziam respeito aos APLs foram incluídos na Superintendência de Arranjos Produtivos Locais, por meio do Núcleo Estadual de APLs, com o intuito de desenvolver políticas, incentivar a organização e a mobilização dos arranjos identificados e demais aglomerados produtivos (Gomes, 2013).

Atualmente, a superintendência denominada Superintendência de Apoio à Competitividade e ao Empreendedorismo desenvolve projetos e programas que visam, dentre outras atribuições, ao fornecimento de estudos e informações aos arranjos produtivos e às empresas para prospecção de novos mercados, ampliação das vendas e dos canais de comercialização e ao fortalecimento da governança entre as empresas componentes de arranjos produtivos, reforçando os laços de cooperação e colaboração entre elas.

Com relação ao estado da Bahia, trata-se de um dos casos de um problema conceitual no uso burocrático e inadequado do termo APL, pois as experiências exitosas da construção desses territórios vêm de condições reais e objetivas, com mobilização própria, que não são criadas nem reproduzidas pela política pública. As investigações mostraram que são aglomerados produtivos e não APLs *stricto sensu*. Também mostraram que a transformação da lógica de regionalização de territórios econômicos e políticos para *territórios de identidade* não incluiu os APLs, deixando-os à margem das políticas públicas de desenvolvimento, fracassando de vez o Projeto Progredir em parceria com o BID. Atualmente, o programa dos APLs na Bahia, mais que nos outros estados, passa por um processo de reestruturação na Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Em 2016, discutia-se apoiar os

territórios de fabricação de produtos têxteis e confecções e de produção de cacau e chocolate.

De uma maneira geral, diante das distintas realidades, uma primeira consideração necessária para o êxito da política pública é reconhecer que existem diferentes tipos de APLs nesses estados, desde embriões até vetores avançados, e em cada tipo há diferentes graus de desenvolvimento. Nesse sentido, uma premissa básica para o êxito das políticas deve ser que existem prioridades e momentos adequados para cada tipo de intervenção, o que deve gerar um modelo de intervenção cujo desenvolvimento tecnológico, por exemplo, não pode ocorrer sem que tenha havido antes um esforço aplicado à qualidade, ou mesmo a cooperação entre os atores, que não pode ocorrer sem que haja antes um esforço aplicado ao associativismo e à solidariedade. Apesar dessa consideração, implícita nos condicionantes da política e presente nos documentos do BID, os APLs selecionados nos três estados continham desde aspectos embrionários de aglomerações produtivas até diferentes graus de desenvolvimento de arranjos e sistemas produtivos locais.

Portanto, a diferentes formatos de APLs correspondem distintas estruturas de governança local, pública e/ou privada, que podem exercer papel importante para melhorar a competitividade dos produtores aglomerados (Colletis et al., 1999; Humphrey; Schmitz, 2000). Da mesma forma, a proximidade dos agentes com princípios básicos que estruturam a relação de confiança e o grau de compromisso assumido na governança podem também alcançar resultados significativos para melhorar a adesão das estruturas e seus atores à lógica da ação coletiva (Pires et al., 2017).

## As organizações patronais e a representação do setor privado

A presença do setor patronal nos APLs de calçados dos estados de São Paulo e de Minas Gerais ocorre por meio dos sindicatos das indústrias do setor, com apoio das federações da indústria e do Sebrae nos dois estados. Dessa forma, os sindicatos atuam como gestores locais na ausência do comitê gestor de caráter tripartite, como sugerido pelos programas do BID (Quadro 14.2).

No estado de São Paulo, na ausência do Comitê Gestor, o Sindifranca foi obrigado a assumir o papel de entidade de governança junto ao setor

produtivo, o qual deveria se integrar com outras instituições locais ou externas. Assim, o sindicato deveria coordenar o estabelecimento do Instituto Cidade do Calçado, projeto realizado com recursos do BID, no valor de R$ 344.499,98. Concluído em 2018, o projeto parece não ter cumprido a primeira finalidade do Programa BID, qual seja, abordar a comunidade de empresários e entidades locais e sensibilizá-los para a ação coletiva, além do incentivo ao conhecimento por meio de diagnósticos da realidade local. Essa atividade deveria subsidiar a formação de um grupo-piloto para participar das diferentes atividades do programa e a estruturação da governança local, mas pouco avançou nesse processo.

Quadro 14.2 – Ambiente organizacional e institucional APL e comitê gestor

| **APL de calçados (Franca, Nova Serrana, Ipirá)** | | |
|---|---|---|
| **Organizações patronais setor privado (Franca – SP)** | **Organizações patronais setor privado (Nova Serrana – MG)** | **Organizações patronais setor privado (Ipirá – BA)** |
| - Fiesp<br>- Sebrae-SP<br>- Sindifranca (gestor local) | - FIEMG<br>- Sebrae-MG<br>- Sindinova (gestor local) | - Sindicalçados (gestor local)<br>- Sebrae-BA |

Fonte: pesquisa direta (2018)

No estado de Minas Gerais, o Sindicato das Indústrias de Calçados de Nova Serrana (Sindinova) também deveria assumir o mesmo papel de entidade gestora local do APL, com o objetivo principal de aumentar a produtividade e a competitividade das empresas que fazem parte do APL de Nova Serrana.

## A participação das organizações laborais e da sociedade civil não patronal

Embora o período 2002-2014 tenha registrado um crescimento massivo dos trabalhadores com carteira assinada e de organizações civis nos territórios dos APLs de calçados, como pode ser visto no Quadro 14.3 nenhum sindicato de trabalhadores e de organizações da sociedade civil participou (e não participa) da gestão local dos APLs de calçados, como previsto no Programa

BID. Em Franca, o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Calçados de Franca (STICF) não reconhece a legitimidade do Sindifranca como mediador do programa e representante do APL junto ao Governo do Estado.

Quadro 14.3 – Ambiente organizacional e institucional APL e comitê gestor

| **APL de calçados (Franca, Nova Serrana, Ipirá)** | | |
|---|---|---|
| **Organizações laborais e sociedade civil (Franca – SP)** | **Organizações laborais e sociedade civil (Nova Serrana – MG)** | **Organizações laborais e sociedade civil (Ipirá – BA)** |
| - STICF | | |

Fonte: pesquisa direta (2018)

Com base nesses resultados, é possível concluir afirmando tratar-se de uma *governança privada-estatal*, isto é, quando o ator-chave é a organização patronal, que estrutura o espaço produtivo local e regional com o apoio do Estado, impulsionando a coordenação privada e agrupando operadores privados na coordenação de recursos e estratégias.

## Conclusões

Os dados sobre a dinâmica econômica revelam alguma paridade quando consideramos o PIB *per capita* como critério. Exceto pelos municípios que participam do APL de Ipirá, os demais apresentam valores semelhantes. Os APLs paulistas apresentaram PIB *per capita* inferior ao valor estadual, enquanto baianos e mineiros apresentaram valores maiores que os estaduais. O valor adicionado pela administração pública é maior nos municípios mineiros, seguidos pelos baianos e pelos paulistas, indício da menor dependência do setor público e da maior diversificação da economia dos municípios paulistas.

Os três APLs estudados se caracterizaram pelo aumento do número de estabelecimentos concentrados nas micro e pequenas empresas. No entanto, tal crescimento levou a um aumento dos empregos somente no APL de Nova Serrana.

A regulação da relação salarial local é a mais abrangente nos mercados de trabalho nos municípios dos APLs de confecções de Americana e

Cerquilho/Tietê, de cama, mesa e banho de Ibitinga e de vinho de Jundiaí. Nesses APLs, os trabalhadores assalariados com carteira de trabalho assinada representam entre 61% e 63% de todos os ocupados nesses mercados regionais de trabalho, quase o dobro dos assalariados com carteira nos municípios de fabricação de calçados esportivos de Ipirá na Bahia, de malhas e confecções no Sul de Minas e em Feira de Santana na Bahia.

Exceto pelos municípios que participaram dos APL de calçados de Franca, os demais municípios que participaram dos APLs estudados apresentaram aumento do número de organizações associativas durante o período estudado. As organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideraram em três APLs e as religiosas em um APL. É necessário destacar que as organizações associativas de defesa dos direitos sociais, as religiosas e as sindicais são donas dos maiores números e abrangem mais municípios quando comparadas com as demais. Também merece destaque a ausência das organizações associativas políticas, indício da separação entre a sociedade civil e os partidos políticos.

Embora se registre um crescimento das organizações associativas e dos direitos civis nos municípios produtores de calçados, naqueles onde as grandes empresas dominam, o que vai predominar no ambiente institucional da governança dos APLs estudados é a hegemonia da organização patronal, atuando em interação com as secretarias estaduais de desenvolvimento econômico e o Sebrae, num ambiente marcado pela rivalidade competitiva entre os empresários, sem nenhuma participação de sindicatos de trabalhadores nos acordos e programas estabelecidos. É assim nos APLs de Franca, por meio do Sindifranca.

A situação não é muito diferente da governança do APL de Nova Serrana, por meio do Sindinova, onde predominam micro/pequenas e médias empresas, mais favoráveis à lógica associativista, à solidariedade e à confiança entre lideranças locais.

A representação da governança do APL de calçados de Nova Serrana (MG) segue refratária às inter-relações com o Governo (federal, estadual e municipal), com queixas do sindicato patronal de que não recebe ajuda e de que o Governo é sempre um obstáculo; a Prefeitura, por meio da Secretaria de Indústria e Comércio afirma que tem feito muitos benefícios aos empresários (espaço para feiras etc.); o Sebrae e o Senai são parceiros, mas a relação é apenas comercial, realizando prestação de serviços, não fazem parte da

governança e a comunidade tem nas empresas apenas uma oportunidade de trabalho com baixa remuneração.

Embora a cadeia produtiva do calçado de Nova Serrana (MG) seja praticamente parcial, e embora grande parte dos insumos seja adquirida fora do estado mineiro – sobretudo no Rio Grande do Sul e em São Paulo –, o que torna o custo de produção elevado porque muitos insumos são derivados da indústria química, as empresas conseguem ganhos satisfatórios. Com a constituição do APL e as medidas empreendidas pelo Sindinova, observam-se ganhos microeconômicos importantes em 2013: Nova Serrana passou a ter cerca de 1.200 empresas produzindo 105 milhões de pares de calçados, dos quais 9,6% são exportados para países da América do Sul; a quantidade de postos de trabalho direto era 20.667 e mais 22 mil indiretos. A população do município chegou a 74 mil habitantes em 2010, com uma taxa de crescimento demográfico elevada, 8% ao ano; em 2000, a população do município era de 37.447 habitantes. Como resultado, o APL de Nova Serrana (MG) é o terceiro polo calçadista do país, atrás do Vale dos Sinos (Rio Grande do Sul) e de Franca (SP), conquistou selos de qualidade ISO e saiu da posição incômoda de "polo que copiava" (Nery, 2016) para o "polo que calça o país" (Sindinova, 2018).

No estado da Bahia, o programa dos APLs inexiste oficialmente; na prática, foram criados também onze APLs para aproveitar uma oportunidade de financiamento externo por meio do BID na transição do governo do PFL para o PT. Nesse sentido, a situação voltou ao mesmo estágio anterior ao financiamento do BID.

No entanto, há APLs informais e potenciais, espontâneos e que possuem importância significativa para o lugar onde estão inseridos. Um desses exemplos é a produção de artefatos de couros (bolsas femininas e masculinas, carteiras e cintos) na cidade de Ipirá (BA). Há nessa cidade uma tradição secular de produção de selas e acessórios para vaqueiros, mas que vem diminuindo nos últimos vinte anos. Em seu lugar vem se estabelecendo a produção manufatureira e artesanal de bolsas, carteiras e cintos há mais de cinquenta anos. Atualmente são cerca de dez empresas, entre micro e pequenas, que empregavam 521 funcionários diretos em 2015 (Souza, 2016). A maior delas terceiriza mais de 90% da produção com quase sessenta firmas. As firmas mais importantes aparentam produzir produtos de boa qualidade (inclusive em 2012 a Miss Brasil desfilou em uma passarela na África do Sul portando uma de suas bolsas) (ibidem).

A experiência desse APL desconsidera em grande medida relações amigáveis com a força de trabalho e grande parte da produção é realizada por meio de relações de subcontratação espúria de outras firmas que operam nos subterrâneos da produção da moda na cidade. Em que pese nem todas as firmas utilizarem esse expediente, o meio é propício a esses tipos de práticas, pois a fiscalização praticamente inexiste e o sindicato dos trabalhadores é rechaçado pelos empresários e pelos próprios trabalhadores. As ações de governo em relação a essas empresas praticamente inexistem, mesmo o governo local. Por seu turno, as firmas são avessas à possibilidade de organização produtiva e/ou política, imperam ações atomizadas e a desconfiança de uns contra os outros e contra os governos.

Com base nesses resultados, é possível concluir afirmando que nos APLs predomina uma *governança privada-estatal,* isto é, a que ocorre quando a organização patronal estrutura e coordena o espaço produtivo com o apoio do Estado, impulsionando a coordenação privada de recursos financeiros estratégicos. Nem mesmo o Programa BID-APLs e os governos estaduais e o Sebrae, nos estados da Bahia, Minas Gerais e São Paulo, foram capazes de mobilizar esses atores e as especificidades dos territórios para estimular a governança e a competitividade compartilhada dos APLs de calçados.

# 15
# Território e governança no arranjo produtivo local de calçados infantis de Birigui

*José Renato Ribeiro*
*Elson Luciano Silva Pires*

## Introdução

Partindo do pressuposto de que os arranjos produtivos locais (APL) são o resultado da reorganização socioespacial e produtiva de determinadas regiões no processo de globalização, sobretudo como exemplos de iniciativas localizadas para o desenvolvimento, este capítulo tem como objetivo apresentar a relevância econômica e a governança do território do APL de calçados infantis de Birigui. Para tanto faremos uso de alguns indicadores: PIB, número de estabelecimentos, número de empregos formais e organizações da sociedade civil.

Os APLs tornaram-se desde meados dos anos de 1990 importantes instrumentos na efetivação de políticas de desenvolvimento regional/territorial com forte apoio do poder público, buscando a articulação de diferentes atores locais. Atualmente, no estado de São Paulo, existem 24 arranjos institucionalizados distribuídos em diferentes setores produtivos e com distintos níveis de emprego tecnológico (da produção de cerâmica à médico-hospitalar, do calçado à aeroespacial).

Dentre os arranjos produtivos existentes no estado de São Paulo, catorze estão inseridos em uma política específica que busca a melhoria da competitividade, tendo a incisiva participação do Banco de Desenvolvimento Interamericano (BID), de onde provêm os recursos financeiros. Denominado

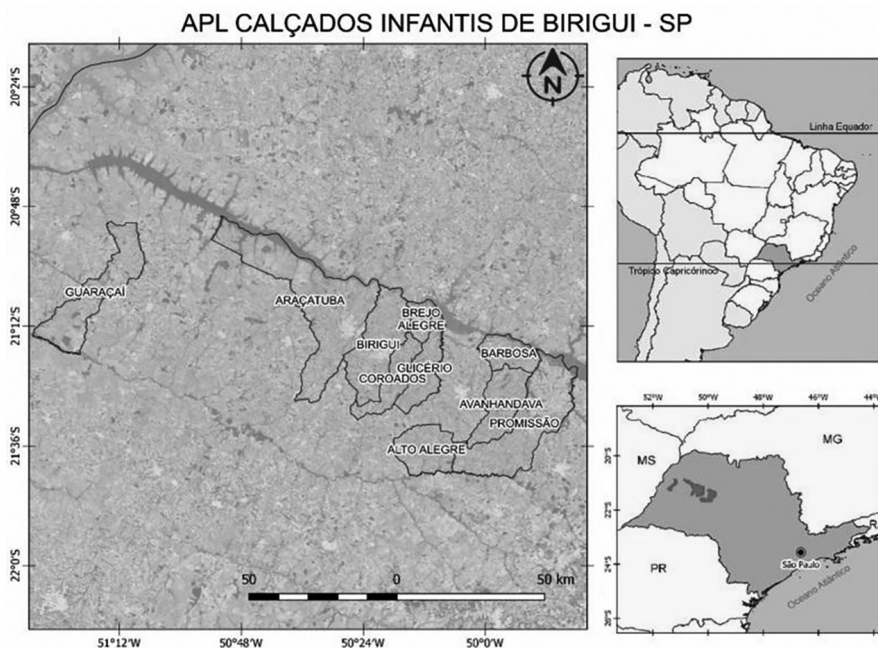
Programa BID, esse programa fora firmado por meio da parceria entre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de São Paulo (SDECTI), a Secretaria de Planejamento e Gestão do estado de São Paulo (SPG) o Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (Sebrae-SP) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). A articulação de atores da esfera pública e privada para a elaboração da política resultou na criação da Rede Paulista de APL, uma instância interinstitucional criada em 2007 e responsabilizada pela coordenação das políticas dos arranjos no estado (desde a seleção dos setores produtivos com uma determinada aglomeração específica de empresas até a elaboração de projetos e programas para o desenvolvimento econômico deles) (Ribeiro, 2017).

Dentre os APLs contemplados pela política do estado está o de calçados infantis de Birigui. O aglomerado produtivo é composto por dez municípios (Alto Alegre, Araçatuba, Avanhandava, Barbosa, Birigui, Brejo Alegre, Coroados, Glicério, Guaiçara, Piacatu, Promissão), sendo Birigui o município núcleo. O APL está localizado na porção noroeste do estado de São Paulo e integra a região administrativa (RA) de Araçatuba. Trata-se da 13ª região paulista no PIB e 14ª no PIB *per capita* (dados de 2015) e tem como principais municípios em termos econômicos e sociais Araçatuba e Birigui (Mapa 15.1).

A criação do APL de calçados infantis de Birigui está relacionada ao processo de fundação desse município, bem como das demais cidades da região, que tem como característica principal a expansão da produção de café no oeste do território paulista e a consequente abertura de vias férreas para o escoamento do produto (Estrada de Ferro Noroeste do Brasil). Com o fim da produção de café, a região apresentou grande crescimento das atividades ligadas à pecuária, principalmente a produção de gado de corte, que passou a liderar a produção nos anos de 1950.

Cabe considerar também que em meados da década de 1970, com a expansão do cultivo de cana-de-açúcar, instalam-se na região várias usinas e destilarias. Mas é por causa do desenvolvimento das atividades da bovinocultura que foi possibilitado o surgimento de atividades produtivas a partir do uso do couro, sendo destinado à produção de materiais diversos, de acessórios a sapatos.

Observando o desenvolvimento das atividades econômicas da região administrativa de Araçatuba, percebemos que a agroindústria se apresenta

Mapa 15.1 – Localização do APL de calçados infantis de Birigui

Fonte: elaborado pelos autores (2015)

como o principal segmento do setor industrial. Especificamente em Birigui, a presença de importantes fatores produtivos como a mão de obra abundante e o pequeno capital gerado propiciou o surgimento de outras atividades como sapatarias e selarias, atendendo tanto à demanda rural quanto à urbana. Posteriormente, a produção que antes era artesanal passa a se desenvolver para a produção de calçados, o que levou à especialização produtiva no município, que nesse caso foi em calçados infantis.

Em relação à infraestrutura regional, a principal rodovia é a Rodovia Marechal Rondon (SP-300), que conecta à região de Campinas e, consequentemente, à principal zona industrial do país (Multicomplexo Territorial Industrial (Metropolitano/Urbano) Paulista). Essa rodovia avança sobre o território paulista até a divisa com o estado do Mato Grosso do Sul, sendo considerado um importante eixo de desenvolvimento do interior paulista (Sposito; Cícero, 2009). Além dessa importante rodovia, a região dispõe da Hidrovia Tietê-Paraná, da Ferrovia Noroeste e do Aeroporto Estadual Dario Guarita, localizado em Araçatuba.

Neste capítulo, a metodologia utilizada consiste na coleta e manuseio de documentos oficiais e na análise de dados secundários coletados no Seade (PIB e PIB *per capita*), na Rais (número de estabelecimentos e de empregados) acerca de Birigui e de seu APL. Soma-se a isso a realização de pesquisa de campo com representante do comitê gestor, revisão bibliográfica sobre os estudos no campo geográfico econômico sobre os arranjos produtivos, assim como sobre as políticas de desenvolvimento local/regional.

Além desta introdução, este capítulo está organizado em seis seções. A primeira mostra a diversidade das regiões produtoras de calçados no estado de São Paulo. A segunda trata da estrutura da dinâmica socioeconômica dos municípios do APL de Birigui. A terceira descreve brevemente a dinâmica das organizações da sociedade civil. Na quarta, introduzimos o tema dos APLs, abordando sua definição e políticas. Na quinta, enfatizamos os estudos de caso aqui tratados. Na sexta, analisamos a governança do arranjo. Por último, as conclusões.

## A diversidade das regiões produtoras de calçados no estado de São Paulo

Atualmente, o setor calçadista brasileiro é fortemente caracterizado pela concentração regional. No Brasil há diversos APLs especializados na produção de calçados, dentre os quais se destacam os estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Ceará. Isso se deve à força de atração e dinamismo que a indústria de calçados exerce sobre os setores com os quais se relaciona. Assim, com a proximidade das indústrias do complexo calçadista são geradas economias de aglomeração.

No estado de São Paulo são três os principais polos produtivos de calçados: Franca (especializado em calçados masculinos), Jaú (especializado em calçados femininos) e Birigui (calçados infantis). Esses polos são responsáveis por 92% da produção de calçados do estado.

Especificamente no polo produtivo de Franca (setor calçadista) temos a estrutura produtiva mais consolidada, abrangendo fornecedores de insumos, curtumes, matrizarias e instituições que atuam no desenvolvimento e difusão de inovações tecnológicas e gerenciais, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas

Empresas (Sebrae), além de universidades. A coordenação do APL é feita pelo Sindicato das Indústrias de Calçados de Franca (Sindifranca). Localizavam-se em Franca no ano de 2003 cerca de 60% (1.390) dos estabelecimentos produtivos do estado de São Paulo e quase 41% dos empregos formais (19.438). Já em 2015, o polo apresentou pouco mais de 60% dos estabelecimentos (1.679) e 42% dos empregos formais do estado.

No caso de Jaú, temos uma concentração de empresas produtoras de calçados femininos com especialização em produtos feitos em couro. São encontradas no município e região empresas que se distribuem pela cadeia produtiva, como fornecedoras de suprimentos, além de instituições de ensino, de apoio técnico e financeiro, entre outras empresas que caracterizam um arranjo produtivo local (APL). De acordo com o Sindicato da Indústria de Calçados de Jaú (Sindicalçados), o APL é formado por cerca de 650 estabelecimentos formais, no qual ao menos 150 são empresas especializadas em calçados femininos. Somam-se ainda as empresas fabricantes de partes e componentes, as bancas de prestação de serviços e as empresas de artefatos de couro. Jaú possui em 2003 quase 10% dos estabelecimentos produtivos do estado (231 estabelecimentos) e também de 10% dos empregos formais (4.754). Em 2015, o polo apresentou praticamente a mesma participação percentual no cenário estadual (em valores absolutos teve um considerável aumento passando para 272 estabelecimentos). O polo ou APL de Birigui será tratado a seguir.

## Estrutura da dinâmica socioeconômica dos municípios do APL de Birigui

Os municípios que compõem o APL calçadista de Birigui abrangem uma área total de 4.535,66 km² e uma população no ano de 2015 de 368.486 habitantes (0,89% da população estadual), sendo a maioria concentrada nos municípios de Araçatuba e Birigui, 181.473 (49,25%) e 108.599 habitantes (29,47%), respectivamente. Projeções da Fundação Seade para 2015 apontam uma população total de 383.848 habitantes. Os indicadores socioeconômicos referentes ao ano de 2015 podem ser observados na Tabela 15.1.

Tabela 15.1 – PIB, *PIB per capita* e IDH no Território do APL de Birigui (2015)

| Município | PIB (milhões R$ ) | PIB *per capita* (R$ correntes) | IDH (2010) |
|---|---|---|---|
| Alto Alegre | 84.110,55 | 20.681,23 | 0,7 |
| Araçatuba | 6.235.918,21 | 33.430,64 | 0,788 |
| Avanhandava | 192.941,89 | 16.480,90 | 0,705 |
| Barbosa | 87.619,86 | 12.636,27 | 0,699 |
| Birigui | 2.833.554,52 | 24.534,00 | 0,78 |
| Brejo Alegre | 214.703,05 | 80.202,86 | 0,71 |
| Coroados | 128.989,99 | 22.951,96 | 0,719 |
| Glicério | 76.800,80 | 16.466,72 | 0,735 |
| Guaraçaí | 204.326,16 | 24.209,26 | 0,719 |
| Promissão | 1.487.765,35 | 39.451,76 | 0,743 |
| **Total** | **11.546.730,38** | **29.104,56** | **–** |
| UF | 1.939.890.056,24 | 45.064,93 | 0,783 |
| Brasil | 5.995.787.000,00 | 29.323,58 | 0,727 |

Fonte: Seade e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2018)

Com exceção de Barbosa, todos os municípios do aglomerado possuem IDHM alto, mas apenas Araçatuba possui um indicador superior ao registrado pelo estado de São Paulo. Se compararmos o índice nacional, vemos que, além de Araçatuba e Birigui, Promissão e Glicério também possuem um indicador acima do nacional. É importante ressaltar que o IDH disponibilizado pela Fundação Seade tem como base as informações obtidas do Censo Demográfico de 2010 realizado pelo IBGE. Quanto ao PIB e PIB *per capita*, podemos observar que no ano de 2015 foi atingido um PIB pouco acima de R$ 11,5 bilhões, representando 0,6% do PIB estadual e 0,19% do nacional. O PIB *per capita*, por sua vez, foi de R$ 29.104, estando muito abaixo do estadual (R$ 45.064 mil). O principal PIB do aglomerado provém de Araçatuba, sucedido por Birigui e em seguida, Promissão.

De acordo com os dados do IBGE, podemos notar o salto no produto econômico regional, que passa dos R$ 3 bilhões para mais de R$ 11,5 bilhões. É importante assinalar que em 2015 temos uma queda se comparado ao ano anterior em quase todos os municípios, com exceção de Brejo Alegre, Guaraçaí, Avanhandava e Coroados, que registraram aumentos. O comportamento negativo de alguns municípios, sobretudo pelos principais contribuintes do PIB, explica o resultado para uma queda do aglomerado. Por

fim, temos uma taxa média de crescimento do PIB no período de 12% e uma taxa total (comparando 2003 e 2015) de 261%.

De acordo com a Tabela 15.2, nos dados apresentados, o aglomerado registrou um VA total de R$ 10,5 bilhões, responsável por 0,65% do estado e tendo Araçatuba e Birigui como os principais contribuintes, com 54% e 24,4%, respectivamente. Considerando os três principais municípios, podemos observar o peso do setor de serviços em Araçatuba e Birigui e do setor industrial em Promissão. É importante destacar que apesar da grande participação do setor de serviços (74,4%) em Birigui, a indústria demonstra a sua relevância com os 23,83%. O setor agropecuário é relevante nos municípios pequenos. O setor de serviços representa 62,18% do VA total, em seguida temos a indústria, com 22,33% e o setor agropecuário, com 15,50%. Comparado ao estado de São Paulo, vemos que a participação industrial é praticamente equivalente.

De acordo com a Tabela 15.3, o VA industrial do aglomerado caiu em 2015, sendo que alguns municípios (Alto Alegre, Avanhandava, Brejo Alegre, Glicério e Guaraçaí) não registraram o mesmo comportamento, apresentando um comportamento de crescimento. A taxa de crescimento da indústria ao ano foi de 11%, enquanto a do estado foi de 8%. Por sua vez, a taxa de crescimento no período (comparando os anos de 2003 e 2015) foi de 249%, sendo 100% maior que a do estado (148%). De acordo com o período tomado como recorte, notamos um comportamento de aumento na participação da indústria no VA total, mesmo que um aumento tímido e modesto.

Tabela 15.2 – Participação dos setores econômicos no valor adicionado (Va) total do APL de Birigui (2015)

| Município | Total | Agropecuária | | Indústria | | Serviços | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Total | % | Total | % | Total | % |
| Alto Alegre | 79.026,31 | 21.552,45 | 27,27 | 10.336,13 | 13,08 | 47.137,74 | 59,65 |
| Araçatuba | 5.675.057,59 | 69.437,85 | 1,22 | 1.048.655,67 | 18,48 | 4.556.964,07 | 80,30 |
| Avanhandava | 181.695,14 | 30.136,29 | 16,59 | 31.061,57 | 17,10 | 120.497,28 | 66,32 |
| Barbosa | 82.384,43 | 6.349,96 | 7,71 | 7.851,02 | 9,53 | 68.183,45 | 82,76 |
| Birigui | 2.568.369,18 | 45.660,55 | 1,78 | 611.959,60 | 23,83 | 1.910.749,03 | 74,40 |
| Brejo Alegre | 191.256,60 | 7.352,86 | 3,84 | 105.167,02 | 54,99 | 78.736,71 | 41,17 |
| Coroados | 123.474,58 | 38.400,66 | 31,10 | 24.792,02 | 20,08 | 60.281,90 | 48,82 |
| Glicério | 73.508,42 | 16.311,82 | 22,19 | 10.294,52 | 14,00 | 46.902,08 | 63,81 |
| Guaraçaí | 196.343,49 | 77.741,73 | 39,59 | 10.177,28 | 5,18 | 108.424,47 | 55,22 |
| Promissão | 1.338.763,93 | 48.965,64 | 3,66 | 629.812,91 | 47,04 | 659.985,38 | 49,30 |
| **Total** | **10.509.879,67** | **361.909,81** | **15,50** | **2.490.107,74** | **22,33** | **7.657.862,11** | **62,18** |
| UF | 1.625.992.345,65 | 26.308.793,16 | 1,62 | 356.649.609,64 | 21,93 | 1.243.033.942,86 | 76,45 |

Fonte: Seade (2018)

Tabela 15.3 – Distribuição do valor adicionado da indústria no território do APL de Birigui (2003-2015)

| **Município** | **2.003** | **2.006** | **2.010** | **2.014** | **2.015** |
|---|---|---|---|---|---|
| Alto Alegre | 5.021,45 | 8.994,10 | 3.329,39 | 9.183,08 | 10.336,13 |
| Araçatuba | 287.481,54 | 351.958,52 | 775.116,46 | 1.085.214,12 | 1.048.655,67 |
| Avanhandava | 11.162,39 | 20.643,43 | 22.847,39 | 28.643,26 | 31.061,57 |
| Barbosa | 2.495,51 | 4.497,03 | 3.118,63 | 7.878,15 | 7.851,02 |
| Birigui | 253.451,27 | 377.148,31 | 521.794,10 | 621.874,78 | 611.959,60 |
| Brejo Alegre | 1.123,80 | 1.836,68 | 62.414,39 | 96.704,73 | 105.167,02 |
| Coroados | 4.761,47 | 6.143,90 | 17.042,87 | 25.264,69 | 24.792,02 |
| Glicério | 2.978,65 | 4.768,29 | 7.154,52 | 9.868,52 | 10.294,52 |
| Guaraçaí | 3.409,36 | 3.429,02 | 6.834,12 | 8.895,65 | 10.177,28 |
| Promissão | 140.839,20 | 390.325,69 | 688.664,03 | 701.778,26 | 629.812,91 |
| **Total** | **712.724,64** | **1.169.744,97** | **2.108.315,90** | **2.595.305,24** | **2.490.107,74** |
| UF | 143.622.014,16 | 188.399.770,87 | 290.102.478,08 | 341.738.687,14 | 356.649.609,64 |

Fonte: Seade (2018)

## Dinâmica das organizações da sociedade civil

De acordo com a Comissão Nacional de Classificação (Concla/IGBE, 2018), as organizações da sociedade civil compreendem atividades das organizações associativas que representam interesses de grupos especiais ou bandeiras e causas perante a opinião pública. Essas atividades estão agrupadas considerando o tipo de finalidade desenvolvida (voltadas para os interesses dos empregadores, de grupos de profissionais, da comunidade científica, dos empregados, de grupos religiosos, políticos, culturais etc.).

Os dez municípios paulistas que participam desse APL apresentavam 233 organizações associativas em 2003, número que passou a 237 em 2015. Os municípios de Araçatuba, Birigui e Promissão corresponderam em 2003 a 57,94%, 24,46% e a 6,01%, respectivamente. Comparando com o ano de 2015, esses valores não são tão diferentes (Araçatuba – 59,07%, Birigui – 25,74% e Promissão – 6,33%).

As organizações religiosas representavam 22,32% (52 unidades), as sindicais 15,45% (36 unidades) e as organizações não identificadas pouco mais de 51% (119). Em 2015 houve o aumento das organizações religiosas, que passaram a corresponder a 29,11% das organizações, seguido daquelas voltadas para os direitos sociais e que até a classificação de 2005 não eram especificadas pela CNAE. As associações de defesa dos direitos sociais correspondem a 27,85% (66 unidades). Em 2015 as organizações sindicais também apresentaram crescimento e saltaram para quarenta organizações (16,88%).

Destacamos o ano de 2015 no qual apenas um município (Araçatuba) possui atividades de organizações políticas; as atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte estão concentradas em Araçatuba (seis) e Glicério (uma); as atividades de organizações associativas patronais e empresariais estão em Araçatuba (nove), Birigui (duas) e Promissão (uma); por fim, atividades de organizações sindicais estão em Araçatuba (24), Birigui (onze), Guaraçaí (três), Coroados e Promissão (uma cada).

## Os arranjos produtivos no estado de São Paulo: definição e políticas

Os APLs não são uma exclusividade do contexto paulista, estando inclusive na agenda das políticas regionais dos governos federais desde o final da década de 1990. Segundo Costa (2010), o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), no ano de 2010, reconheceu, em seu último levantamento realizado, 958 arranjos, distribuídos por todas as regiões do país. O estado de São Paulo, como mencionado anteriormente, a partir da Rede Paulista de APLs, reconhece 24 arranjos oficiais e 22 aglomerados produtivos, entendidos como arranjos em potencial. Sobre essa questão do reconhecimento, é importante salientar as especificidades conceituais existentes sobre os APLs.

A existência de uma variedade conceitual nas diversas políticas existentes entre os governos deixa evidente uma dificuldade na articulação entre as escalas de governos, isto é, "assincronismo" de gestão e política. Como exemplo, a SDECTI concebe os APLs como concentrações geográficas "de um número significativo de empresas, principalmente pequenas e médias, de um mesmo setor ou mesma cadeia produtivas, que mantêm algum vínculo de cooperação entre si e com outros agentes públicos e privados" (São Paulo, 2008). Já o MDIC concebe os arranjos "a partir de um número significativo de empreendimentos e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, e que compartilhem formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança [...]" (Brasil, 2004b).

A principal distinção entre as duas definições é a clareza quanto à coordenação do arranjo, que está formalizado impreterivelmente por um mecanismo de governança, segundo o Governo Federal, ausente na definição do governo paulista. A governança é uma novidade nos estudos sobre desenvolvimento local, regional ou territorial que tem contribuído grandemente para a compreensão da organização entre atores territoriais.

Concebida como um processo de planejamento e de gestão de dinâmicas territoriais, a governança [territorial] envolve "atores diferenciados, tais como agentes estatais, empresariais e atores sociais, que transcorre em contextos de sociedades complexas, conflituosas e regidas por processos multiescalares interpenetrados, implicando desafio na sua prática" (Dallabrida, 2017, p.226). Num primeiro momento, podemos entender a Rede Paulista

como a estrutura de governança, no entanto, a inexistência de atores localizados (Prefeitura Municipal, representante dos trabalhadores e empresários, bem como de outras entidades interessadas) evidencia uma fragilidade que se agrava quando o elemento governança não é colocado de forma explícita e estratégica para a política.

Outra definição de APL é a desenvolvida pela Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (Redesist), grupo vinculado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), que há mais de uma década tem-se dedicado aos estudos de APLs. Segundo a Redesist, os APLs são "aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes" (Lastres; Cassiolato, 2003, p.3). Esses agentes são diversos, podendo ser empresas envolvidas em diferentes elos da cadeia produtiva, as variadas formas de representação e associação dessas empresas, bem como a participação de organizações públicas e privadas, sejam elas voltadas para a formação e capacitação de recursos humanos, sejam voltadas para pesquisa e desenvolvimento, política, promoção e financiamento. É fundamental que os APLs tenham sua formação associada a trajetórias históricas de construção de identidades e de formação de vínculos territoriais, a partir de uma base social, cultural, política e econômica comum, e que haja um ambiente favorável à interação, à cooperação e à confiança entre os atores.

O conceito de APL usado pelo governo do estado de São Paulo se mostra insuficiente para abarcar todas as dimensões e articulações territoriais potenciais de um arranjo produtivo, postas tanto pelo MIDIC quanto pela Redesist. Para tanto, para a efetivação do PMC com o BID, a institucionalização da governança nesses arranjos foi um critério existente e fulcral para a participação, no momento em que insere nessa política a proposta dos comitês gestores, unidades de articulação e de representação das empresas e demais entidades em cada APL, com a função executiva de coordenar as iniciativas do Programa com relação a seus prazos, atividades, atribuições e responsabilidades.

Por fim, é necessário expor a definição de APL apresentada pelo Programa BID. Para o programa, os APLs serão reconhecidos a partir de concentrações geográficas de empresas e instituições interconectadas numa área de atuação específica, configurando-se a existência de uma governança local. Com esses

dois elementos (concentração de empresas e governança), são definidos "estágios de desenvolvimento" de cada arranjo, utilizados como critérios para a seleção do Programa BID – planos de melhoria da competitividade (PMC).

A Rede Paulista de APL atribuiu aos seus membros diferentes funções nas ações práticas para o PMC. A SDECTI, por exemplo, é responsável pela coordenação técnica e administrativa; o Sebrae-SP dirige as ações de capacitação dos agentes envolvidos, além de gerenciamento e fomento de projetos; a Fiesp, por meio de análises e diagnósticos referentes ao panorama econômico nacional e internacional, auxilia na elaboração dos planos estratégicos, além de capacitação e mobilização dos agentes; já o BID contribui com os recursos financeiros e metodológicos do PMC. Por fim, executado em outros três estados (Bahia, Minas Gerais e Paraná), o PMC garantiu em São Paulo um recurso de US$ 20 milhões para cada PMC/APL, sendo metade proveniente do Sebrae/SP e a outra metade do BID. Além disso, no estado paulista foram escolhidos catorze APLs, distribuídos tanto na região metropolitana da capital quanto no interior, como o APL de calçados infantis de Birigui, que veremos a seguir.

## A distribuição dos estabelecimentos e empregos formais por porte

Os indicadores econômicos demonstram a relevância do conjunto municipal e especialmente do setor calçadista local. Quando consideramos o setor calçadista no que se refere ao número de estabelecimentos e empregos, observamos a magnitude da atividade para o setor em escala nacional.

Na Tabela 15.4, por exemplo, temos o número de estabelecimentos do setor calçadista organizados por tamanho para o ano de 2015 como um primeiro cenário.

No ano de 2015, o aglomerado apresentava 425 estabelecimentos voltados à produção de calçados, correspondendo a 15,22% dos estabelecimentos do estado e a 4,52% do país. A maioria dos estabelecimentos era composta por micro e pequenas indústrias, representando mais de 95% do total do aglomerado. Dentre os municípios, Birigui é o que apresentava o maior número de estabelecimentos no setor (401), sendo os estabelecimentos de porte micro os mais representativos, 310 estabelecimentos, correspondendo a 77,3%.

Tabela 15.4 – Participação do setor calçadista no total de estabelecimento do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015)

| **Município** | **Fabricação de calçados** | | | | | **Fabricação de partes para calçados, de qualquer material** | | | | | **Total** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Micro | Peq. | Med. | G. | Total | Micro | Peq. | Med. | G. | Total | |
| Alto Alegre | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Araçatuba | 5 | 2 | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| Avanhandava | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Barbosa | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Birigui | 235 | 61 | 13 | 4 | 313 | 75 | 13 | 0 | 0 | 88 | 401 |
| Brejo Alegre | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Coroados | 3 | 2 | 0 | 0 | 5 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 6 |
| Glicério | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 0 | 1 | 0 | 3 | 6 |
| Guaraçaí | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Promissão | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Total | 250 | 65 | 14 | 4 | 333 | 78 | 13 | 1 | 0 | 92 | 425 |
| São Paulo | 2.034 | 327 | 53 | 8 | 2.422 | 325 | 41 | 5 | 0 | 371 | 2.793 |
| Brasil | 6.317 | 1.280 | 301 | 82 | 7.980 | 1.177 | 224 | 30 | 0 | 1.431 | 9.411 |

Fonte: Rais (2018)

Na Tabela 15.5, temos a participação dos municípios e do aglomerado em comparação ao estado e ao país, sintetizando as informações apresentadas referentes aos estabelecimentos no ano de 2015.

O município de Birigui concentra 94,35% dos estabelecimentos do arranjo, 14,36% dos estabelecimentos do estado e 4,26% do país. A maioria dos estabelecimentos do setor no aglomerado está destinada especificamente à fabricação de calçados, representando 78,35% do total do aglomerado. Nacionalmente, tanto a fabricação de calçados quanto a fabricação de partes para calçados tornam o aglomerado o 4º local do país em número de estabelecimentos, estando atrás de Franca (SP), Nova Serrana (MG) e Novo Hamburgo (RS).

De acordo com a Tabela 15.6, no período analisado, observamos um crescimento no número de estabelecimentos até 2014, sendo registrada uma queda em 2015, mas mesmo com a queda, a participação do setor nos estabelecimentos industriais é considerável (mais de 30%). No município de Birigui, o setor calçadista aumenta a sua participação no total dos estabelecimentos industriais, que salta dos 40% em 2003 para quase 49% em 2015. Com base nos dados, identificamos a alta especialização produtiva do aglomerado que é superior ao conjunto do país, apresentando um quociente locacional de 11,61.

Com base na Tabela 15.7, no ano tomado como referência para a caracterização, dos 11.563 empregos formais apresentados pelo setor calçadista (27,29% do estado e 4,08% do país), a maioria está na fabricação de calçados. A maioria dos empregos está concentrada em micro e pequenos estabelecimentos (46,87%). Como esperado, é Birigui quem emprega o maior número de pessoas, 10.948 – sendo 10.047 (91,77%) na fabricação de calçados –, concentradas nos estabelecimentos de micro e pequeno porte.

Como se vê na Tabela 15.8, apesar de não ser o município com maior dinamismo econômico do aglomerado, bem como da região (papel desempenhado por Araçatuba), Birigui é o núcleo hierárquico do aglomerado (Storper; Harrison, 1994), concentrando o número de estabelecimentos (94,35%) e o número de empregos formais (94,68%) do setor calçadista. Além disso, a importância do município pode ser verificada também em sua participação no estado e no país, 25,84% e 3,87%, respectivamente. No conjunto dos municípios com empregos no setor, o APL é o 4º empregador nacional na fabricação de calçados com base nos dados disponibilizados pela Rais

Tabela 15.5 – Número de estabelecimentos e participação do setor calçadista no total de estabelecimentos industriais no território do APL de Birigui (2015)

| Município | Fabricação de calçados | | | Fabricação de partes para calçados, de qualquer material | | | Total | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Aglomerado | Estado | Brasil | Aglomerado | Estado | Brasil | Aglomerado | Estado | Brasil |
| Alto Alegre | 0,60 | 0,08 | 0,03 | 0 | 0 | 0 | 0,47 | 0,07 | 0,02 |
| Araçatuba | 2,10 | 0,29 | 0,09 | 0 | 0 | 0 | 1,65 | 0,25 | 0,07 |
| Avanhandava | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Barbosa | 0,60 | 0,08 | 0,03 | 0 | 0 | 0 | 0,47 | 0,07 | 0,02 |
| Birigui | 93,99 | 12,92 | 3,92 | 95,65 | 23,72 | 6,15 | 94,35 | 14,36 | 4,26 |
| Brejo Alegre | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Coroados | 1,50 | 0,21 | 0,06 | 1,09 | 0,27 | 0,07 | 1,41 | 0,21 | 0,06 |
| Glicério | 0,90 | 0,12 | 0,04 | 3,26 | 0,81 | 0,21 | 1,41 | 0,21 | 0,06 |
| Guaraçaí | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Promissão | 0,30 | 0,04 | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,24 | 0,04 | 0,01 |
| Total | 100,00 | 13,75 | 4,17 | 100,00 | 24,80 | 6,43 | 100,00 | 15,22 | 4,52 |

Fonte: Rais (2018)

Tabela 15.6 – Número de estabelecimentos e participação do setor calçadista no total de estabelecimentos industriais no território do APL de Birigui (2003-2015)

| Município | 2003 | | | 2010 | | | 2015 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Calçados** | **Total** | % | **Calçados** | **Total** | % | **Calçados** | **Total** | % |
| Alto Alegre | 0 | 4 | 0,00 | 1 | 3 | 33,33 | 2 | 6 | 33,33 |
| Araçatuba | 7 | 377 | 1,86 | 4 | 366 | 1,09 | 7 | 415 | 1,69 |
| Avanhandava | 0 | 15 | 0,00 | 0 | 21 | 0,00 | 0 | 19 | 0,00 |
| Barbosa | 1 | 17 | 5,88 | 1 | 29 | 3,45 | 2 | 26 | 7,69 |
| Birigui | 226 | 565 | 40,00 | 364 | 783 | 46,49 | 401 | 820 | 48,90 |
| Brejo Alegre | 1 | 1 | 100 | 0 | 1 | 0,00 | 0 | 2 | 0,00 |
| Coroados | 2 | 14 | 14,29 | 3 | 17 | 17,65 | 6 | 24 | 25,00 |
| Glicério | 2 | 23 | 8,70 | 4 | 28 | 14,29 | 6 | 25 | 24,00 |
| Guaraçaí | 0 | 16 | 0,00 | 0 | 15 | 0,00 | 0 | 22 | 0,00 |
| Promissão | 1 | 31 | 3,23 | 1 | 47 | 2,13 | 1 | 45 | 2,22 |
| **Total** | **240** | **1.063** | **22,58** | **378** | **1.310** | **28,85** | **425** | **1.404** | **30,27** |
| UF | 2.333 | 77.146 | 3,02 | 3.087 | 87.306 | 3,54 | 2.793 | 92.226 | 3,03 |
| Brasil | 7.927 | 256.417 | 3,09 | 10.351 | 313.763 | 3,30 | 9.411 | 348.623 | 2,70 |

Fonte: Rais (2018)

Tabela 15.7 – Número de empregos por tamanho do setor calçadistano território do APL de Birigui (2015)

| Município | **Fabricação de calçados** | | | | | **Fabricação de partes para calçados, de qualquer material** | | | | | **Total** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Micro | Peq. | Med. | G. | Total | Micro | Peq. | Med. | G. | Total | |
| Alto Alegre | 16 | 0 | 0 | 0 | 16 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| Araçatuba | 36 | 129 | 0 | 0 | 165 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 165 |
| Avanhandava | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Barbosa | 0 | 0 | 173 | 0 | 173 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 173 |
| Birigui | 1.190 | 3.045 | 2.923 | 2.889 | 10.047 | 270 | 631 | 0 | 0 | 901 | 10.948 |
| Brejo Alegre | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Coroados | 0 | 74 | 0 | 0 | 74 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 75 |
| Glicério | 15 | 0 | 0 | 0 | 15 | 7 | 0 | 158 | 0 | 165 | 180 |
| Guaracaí | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Promissão | 6 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| Total | 1.263 | 3.248 | 3.096 | 2.889 | 10.496 | 278 | 631 | 158 | 0 | 1.067 | 11.563 |
| UF | 7.793 | 14.178 | 10.652 | 5.595 | 38.218 | 1.407 | 1.734 | 1.008 | 0 | 4.149 | 42.367 |
| Brasil | 27.053 | 53.902 | 63.640 | 118.670 | 263.265 | 5.399 | 9.517 | 4.884 | 0 | 19.800 | 283.065 |

Fonte: Rais (2018)

Tabela 15.8 – Participação do setor calçadista no total de estabelecimentos do setor no aglomerado, UF e Brasil (2015)

| Município | **Fabricação de calçados** | | | **Fabricação de partes para calçados, de qualquer material** | | | **Total** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Aglomerado | Estado | Brasil | Aglomerado | Estado | Brasil | Aglomerado | Estado | Brasil |
| Alto Alegre | 0,15 | 0,04 | 0,01 | 0 | 0 | 0 | 0,14 | 0,04 | 0,01 |
| Araçatuba | 1,57 | 0,43 | 0,06 | 0 | 0 | 0 | 1,43 | 0,39 | 0,06 |
| Avanhandava | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Barbosa | 1,65 | 0,45 | 0,07 | 0 | 0 | 0 | 1,50 | 0,41 | 0,06 |
| Birigui | 95,72 | 26,29 | 3,82 | 84,44 | 21,72 | 4,55 | 94,68 | 25,84 | 3,87 |
| Brejo Alegre | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Coroados | 0,71 | 0,19 | 0,03 | 0,09 | 0,02 | 0,01 | 0,65 | 0,18 | 0,03 |
| Glicério | 0,14 | 0,04 | 0,01 | 15,46 | 3,98 | 0,83 | 1,56 | 0,42 | 0,06 |
| Guaraçaí | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Promissão | 0,06 | 0,02 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,05 | 0,01 | 0,00 |
| **Total** | 100,00 | 27,46 | 3,99 | 100,00 | 25,72 | 5,39 | 100,00 | 27,29 | 4,08 |

Fonte: Rais (2018)

Tabela 15.9 – Número de vínculos do setor no total de vínculos no território do APL de Birigui (2003-2015)

| Município | 2003 | | | 2010 | | | 2015 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Calçados** | **Total** | % | **Calçados** | **Total** | % | **Calçados** | **Total** | % |
| Alto Alegre | 0 | 174 | 0,00 | 142 | 203 | 69,95 | 16 | 47 | 34,04 |
| Araçatuba | 203 | 5.260 | 3,86 | 222 | 7.993 | 2,78 | 165 | 7.944 | 2,08 |
| Avanhandava | 0 | 194 | 0,00 | 0 | 321 | 0,00 | 0 | 318 | 0,00 |
| Barbosa | 115 | 249 | 46,18 | 45 | 264 | 17,05 | 173 | 315 | 54,92 |
| Birigui | 12.235 | 17.110 | 71,51 | 13.922 | 20.511 | 67,88 | 10.948 | 15.962 | 68,59 |
| Brejo Alegre | 0 | 0 | 0,00 | 0 | 426 | 0,00 | 0 | 317 | 0,00 |
| Coroados | 81 | 262 | 30,92 | 69 | 291 | 23,71 | 75 | 314 | 23,89 |
| Glicério | 26 | 252 | 10,32 | 92 | 381 | 24,15 | 180 | 279 | 64,52 |
| Guaracaí | 0 | 100 | 0,00 | 0 | 96 | 0,00 | 0 | 184 | 0,00 |
| Promissão | 97 | 2.031 | 4,78 | 11 | 4.980 | 0,22 | 6 | 3.666 | 0,16 |
| **Total** | **12.757** | **25.632** | **49,77** | **14.503** | **35.466** | **40,89** | **11.563** | **29.346** | **39,40** |
| UF | 48.009 | 1.882.468 | 2,55 | 56.311 | 2.630.026 | 2,14 | 42.367 | 2.371.621 | 1,79 |
| Brasil | 272.124 | 5.257.047 | 5,18 | 348.691 | 7.517.123 | 4,64 | 283.065 | 7.185.512 | 3,94 |

Fonte: Rais (2018)

referentes ao ano de 2015, sendo superado apenas por Franca (SP), Sobral (CE) e Nova Serrana (MG)

Na Tabela 15.9, verifica-se uma redução na participação do setor no número de empregos na indústria (em 2003 eram 49,77% dos empregos formais no setor calçadista, em 2015 essa participação cai para 39,40%). Em valores absolutos, temos uma trajetória de aumento até o ano de 2010. O número absoluto tem aumentado até 2010; não observamos o mesmo na participação do setor, o que pode ser explicado por uma diversificação nos estabelecimentos industriais ou aumento nos estabelecimentos de setores específicos. Esse comportamento pode ser observado em Birigui, mas ainda assim, a participação do setor calçadista no total dos empregos industriais é alta (quase 69%).

## A governança do APL de Birigui

Como já tratado anteriormente, as governanças são formas intermediárias que, por meio da articulação dos atores sociais, concebem lugar para alguns tipos diferenciados de gestão, onde são manifestados interesses distintos e conflitantes dos próprios atores envolvidos. A busca pela convergência ou não convergência desses interesses é o que dá o movimento a essa estratégia de desenvolvimento, que segundo Fuini (2010, p.11) corresponde a "um processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório".

A governança é um fator de localização incomensurável, intransferível e tampouco quantificável, uma vez que é o produto da organização local (Pires, Müller, Verdi, 2006).

É fundamental que todos os atores relevantes ou estratégicos para o setor estejam envolvidos e representados na estrutura de governança e que possam compor o ambiente institucional e organizacional do território, como apresentado no Quadro 15.1.

Por sua importância econômica, o APL de Birigui tem instituições públicas e entidades privadas (patronais) envolvidas diretamente no funcionamento do aglomerado. No entanto, não temos grande atuação do sindicato laboral nas discussões das políticas do APL, estando limitada às questões

Quadro 15.1 – Ambiente organizacional e institucional – APL e comitê gestor

| **APL de calçados infantis de Birigui (SP)** | | |
|---|---|---|
| **Estado setor público** | **Organizações patronais setor privado** | **Organizações laborais sociedade civil** |
| - SDECTI<br>- Projeto SDECT-BID-APL<br>- Rede Paulista de APLs (SDECTI, Fiesp, Sebrae)<br>- Prefeitura municipal | - Fiesp<br>- Sebrae-SP<br>- Sinbi (gestor local) | - STICB (não participa da gestão local) |
| **Principais ações/projetos**: Laboratório de Criatividade e Inovação em Design (Design Lab), Unisinbi (instituição de ensino que tem a possibilidade de formar seus cursos, palestras, *workshops* etc. de acordo com as necessidades e realidade do setor da moda); Museu do Calçado (plataforma virtual voltada a história do setor); Feira de Calçados de Birigui (Fecab); Semana da Indústria (evento de comemoração do Dia do Sapateiro); Confirme Sinbi e Balcão de Oportunidades (disponibilização de vagas e cursos de formação). | | |

Fonte: elaborado pelos autores (2018)

trabalhistas e salariais. Não se verificou na entrevista e na pesquisa documental a atuação de outras associações ou organizações de Birigui e região, mas é perceptível a importância que a entidade detém na região.

Observando os dados coletados e tratados, além das informações obtidas com a entidade gestora, o Sindicato das Indústrias do Calçado e Vestuário de Birigui (Sinbi), verificamos a relevância que a produção de calçados infantis tem na dinâmica local/regional. Uma forma de identificar a relevância do setor calçadista está na verificação das políticas e projetos de apoio articulados entre poder público e iniciativa privada. Dentre esses projetos, destaca-se a intervenção do Sebrae-SP na busca de criar uma união entre os empresários locais (aproximadamente cem empresários) para melhorar a competitividade de suas indústrias. A ação do Sebrae deu-se por meio da realização de um diagnóstico no qual foi possível perceber que algumas demandas dos empresários só poderiam ser sanadas a partir da atuação de outras instituições, como a Fiesp (panoramas econômicos e produtivos industriais em nível nacional) e o governo paulista, que possibilitou a instalação de uma Escola Técnica do Centro Paula Souza para capacitar os jovens para o mercado de

trabalho local. Esses fatores e comportamentos em escala local-regional indicam a necessidade de investir em políticas que fortifiquem a cooperação e a consequente coordenação dos atores envolvidos localmente. Esse ambiente demonstra um projeto de escala territorial, que segundo Pecqueur (2005) busca produzir e fazer uso de recursos e ativos territoriais diante dos novos determinantes impostos pela globalização.

## Conclusões

Este capítulo teve como objetivo apresentar a relevância econômica do APL de calçados infantis de Birigui. Para tanto, foram utilizados o número de estabelecimentos e número de empregos formais, além das informações obtidas durante a pesquisa de campo. Primeiramente, com vistas a apresentar as conclusões, afirmamos não restar dúvidas de que a globalização provocou efeitos espaciais em todas as escalas geográficas e que, portanto, novas estratégias de desenvolvimento devem acompanhar tais mudanças, para assim garantir que as regiões tenham bom desempenho econômico, autonomia e qualidade de vida nesse ambiente global, hostil e competitivo. O programa do BID-PMC, apesar de caminhar nesse propósito, não conseguiu avançar as políticas setoriais do APL e das cidades médias e pequenas que o compõem, tendo em vista que pretendia fortalecer os atributos específicos que compõem sua funcionalidade dentro do cenário regional e sua relação com o espaço nacional e global.

# Parte IV
# Os conselhos e circuitos turísticos

# Introdução

*Adriana Renata Verdi*
*Bernadete A. C. Castro*
*Elson Luciano Silva Pires*
*Eugênio Lima Mendes*
*Heleni D. D. de Ávila*
*Jucileide F. do Nascimento*
*Lucas Labigalini Fuini*
*Maria Gorete B. Figueiredo*
*Wilson B. Figueiredo Filho*

A governança territorial, analisada nesta quarta e última parte do livro, deriva da institucionalização dos antigos conselhos de turismo e dos novos circuitos turísticos nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Como espaços de condensação de governança territorial, conselhos e circuitos fazem emergir competições entre as diversas aglomerações de circuitos naturais, fato que geralmente revela o aspecto positivo do meio ambiente e das paisagens geográficas. Nos casos analisados, observa-se que a valorização dos atrativos atua como fator estruturante da governança setorial no interior dos conselhos.

Na sociedade moderna, a atividade do turismo tem sido considerada um processo responsável pelo intercâmbio de pessoas e culturas, pela produção de espaços e consequentemente pelo incremento da economia. No atual ambiente socioeconômico, pautado por sucessivas transformações, há decerto uma forte correlação entre a economia municipal e o turismo que gera

dinamicidade econômica, resultando em algum, senão significativo impacto no orçamento público e, em especial, na receita municipal.

A Organização Mundial do Turismo (OMT) atesta, a partir da pesquisa sobre o mercado doméstico, que "o turismo interno é, em média, dez vezes maior que o volume de turismo internacional", nascendo uma perspectiva de consequente solidificação da atividade no país. Contudo, fica claro que "não só de economia vive o turismo", e que o cenário político é mandatário no que concerne ao planejamento e estratégias no setor da atividade turística nacional e regional.

Com a criação do Ministério do Turismo, as políticas setoriais, antes dispersas no Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) e no antigo Ministério dos Esportes e Turismo, foram concentradas e deram origem ao Plano Nacional de Turismo (PNT, 2003-2007). A expectativa do governo Lula era prover incentivos para a geração de emprego e renda em atividades vinculadas ao setor do turismo. Cidades históricas, parques nacionais, festivais de culinária e tradições culturais, além de praias, florestas, montanhas e rios foram objetos das ações governamentais. A ação federal voltou-se para a promoção, marketing e apoio à comercialização do produto turístico brasileiro, no próprio país e no mundo (Faria; Karan; Santos, 2017, p.375).

Na busca por integrar esforços com a iniciativa privada e os demais entes federativos, foram criados o Conselho Nacional de Turismo (CNT) e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. Sobre os agentes-atores da iniciativa privada, o protagonismo foi exercido pela Associação Brasileira de Indústria de Hotéis (Abih), Associação Brasileira de Bares, Restaurantes e Similares (Abrasel) e Associação Brasileira de agências de Viagens (Abav), que se tornaram os principais interlocutores do Estado. Sua participação se deu por meio das câmaras temáticas do CNT, o que levou as três entidades a ocuparem um assento cativo no conselho. Todas as outras associações, a exemplo dos representantes de companhias aéreas, de transportadoras turísticas ou de entidades de marketing, foram secundárias, tanto no processo de formulação da política setorial, quanto nas discussões promovidas no âmbito do conselho. Embora o CNT exercesse oficialmente a função de um colegiado deliberativo, na prática a sua atuação não extrapolou as funções de uma estrutura consultiva (Faria; Karam; Santos, 2017, p.375).

Dessa forma, o Ministério do Turismo (MTur) adotou, desde 2003, um modelo de gestão descentralizada e compartilhado, fomentando a

estruturação de uma rede nas três esferas de governo – municipal, estadual e federal, em prol do turismo em todo o território nacional. O planejamento e gestão do turismo nacional, envolvendo o poder público, iniciado em 2003, só foi regulamentado em 2008, com aprovação da Lei do Turismo, nº 11.771/2008. Esse sistema nacional de turismo é formado por um núcleo estratégico de âmbito nacional composto pelo Ministério do Turismo (MTur), pelo Conselho Nacional de Turismo (CNT), pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (Fornatur) e também por uma rede composta pelas instâncias que governam as macrorregionais e os órgãos estaduais de turismo, os fóruns de conselhos estaduais de turismo, as instâncias de órgãos municipais de turismo e os colegiados municipais de turismo.

Segundo o Mapa do Turismo Brasileiro (2017), podem ser identificados 3.285 municípios em 328 regiões turísticas. Para serem inseridos, os municípios devem cumprir os critérios da Portaria nº 205, de 9 de dezembro de 2015 do Ministério do Turismo, quais sejam: 1) Possuir órgão responsável pela pasta de turismo – secretaria, fundação, coordenadoria, departamento, diretoria, setor, gerência; 2) Destinar dotação para o turismo na lei orçamentária anual vigente, por meio de ações diretas e indiretas (lazer e turismo rural, turismo e meio ambiente, turismo e cultura); 3) Apresentar Termo de Compromisso assinado por Prefeito Municipal ou dirigente responsável pela pasta de turismo, aderindo de forma espontânea e formal ao Programa de Regionalização do Turismo e à Região Turística.

Segundo o MTur, a rede e o universo de agentes relacionadas ao turismo envolvem cerca de 1400 representantes diretos e 12.000 indiretos, todos vinculados às instituições públicas e entidades privadas relacionadas ao turismo em todo o país, e tem promovido a realização de fóruns de discussão e deliberação sobre a Política Nacional do Turismo e seus desdobramentos nas mais diferentes escalas territoriais do país.

Nesse ambiente institucional do setor de turismo no Brasil, os mecanismos de unidade territorial utilizados para a governança e planejamento do turismo são os Conselhos de Turismo e os Circuitos Turísticos. As atividades e organizações ligadas ao turismo devem considerar os acessos aos atributos turísticos paisagísticos e seus usos, tais como dos meios de transporte, dos espaços de proteção ambiental, dos equipamentos de lazer e de suas tendências, além dos impactos sobre os recursos hídricos e as bacias hidrográficas.

Esse procedimento orienta o ordenamento territorial e ações de regulação, definidos nos processos de governança. Quase todos os setores sociais envolvidos que participam da Governança e do Planejamento do Turismo são de órgãos públicos e de agências privadas. É, portanto, uma governança estatal-privada, sem participação da sociedade civil não patronal.

As regiões Turísticas no Brasil são estruturas formalizadas, definidas por lei, que agregam atores públicos e privados para a gestão do desenvolvimento turístico nos municípios, que compõem o Circuito Turístico em cada estado. No Mapa do Turismo Brasileiro atualizado em 2017, foram listados 3.285 municípios em 328 regiões turísticas, um crescimento exponencial em relação ao Mapa de 2016, quando foram registradas 2.175 cidades em 291 regiões (IBGE, 2017). O Mapa tornou-se um instrumento importante para a governança dos serviços turísticos, da estruturação e promoção dos destinos dos circuitos.

Esse crescimento das regiões turísticas no Brasil tem sido atribuído ao amplo trabalho de conscientização do Ministério do Turismo junto aos gestores municipais e estaduais, a respeito da necessidade de identificação e classificação das cidades turísticas para que as políticas públicas e investimentos no setor sejam mais adequados à realidade de cada região do país. Ainda assim, são recorrentes as queixas dos gestores estaduais a respeito das intenções de muitas prefeituras em atenderem aos requisitos exigidos pelo Ministério do Turismo.

Na atual classificação utilizada na Política Nacional de Turismo (2017-2019) e no Programa de Regionalização do Turismo, o MTur define cinco categorias para classificar os municípios turísticos, considerando as variáveis: *i*) Número de estabelecimentos formais cuja atividade principal é hospedagem (Rais); *ii*) Número de empregos formais no setor de hospedagem; *iii*) estimativa de turistas a partir do estudo de demanda doméstica; *iv*) estudo da demanda doméstica (Fipe/MTur, 2018).

Na constituição dessas necessidades, a construção dos territórios definidos pelas regiões e circuitos turísticos é oriunda de formações históricas que mesclam ações de dominação políticas e econômicas de apropriação de identidades socioculturais (Haesbaert, 2004), pautadas em certo entorno natural ou meio ecológico (Saquet, 2007). Entretanto, a construção dos circuitos turísticos também se dá por processos de desterritorialização e reterritorialização de atividades e empresas, trabalhadores e consumidores, em diferentes

formatos e temporalidades (ibidem). Portanto, são territórios e territorialidades construídos na lógica de ação de atores públicos, privados e da sociedade civil em torno de instituições e certas normas, acordos e convenções (pactos) (Pires; Müller; Verdi, 2006; Fuini, 2014), marcados pela diversidade das lógicas setoriais (Fuini, 2016). A construção de uma governança setorial, de caráter territorial tripartite, constitui-se no principal desafio de coordenação dos interesses dos conselhos e circuitos turísticos existentes.

## Considerações finais sobre os circuitos turísticos

A quarta modalidade de governança nasce de uma articulação entre o Conselho Estadual de Turismo e o circuito turístico (CT**)** para valorização de atributos paisagísticos territoriais, atrativos intransferíveis cravados em municípios e regiões específicas do país. Como o turismo local e regional se baseiam numa "cesta de atrativos" de recursos naturais e ambientais específicos, a governança territorial dos conselhos para os circuitos depende de uma articulação maior da comercialização desses atrativos públicos com as empresas de viagens, meios de hospedagem e de alimentação nas localidades. Com o avanço do ecoturismo, têm surgido novas atividades de negócios para o setor, nas quais a questão ambiental embute novos controles de regulação do uso e da comercialização da paisagem.

Os resultados mostraram que os PIBs *per capita* nos municípios dos circuitos turísticos, em 2014, são maiores nos territórios do CT das frutas e CT das águas, ambos no estado de São Paulo, na média com R$ 72.188,00 e R$ 53.416,00, respectivamente. Nesses mesmos territórios, os empregados na relação salarial atingem 63% e 57% dos trabalhadores ocupados nos mercados de trabalho. Em situação oposta, estão os territórios do CT da Chapada Diamantina e do CT das Frutas, ambos na Bahia, com PIB *per capita* de R$ 7.515,00 e R$ 9.104,00, com uma relação salarial que atinge apenas 13,2% e 30% do mercado de trabalho, respectivamente. Da mesma forma, repetindo o padrão de gastos dos territórios das outras três modalidades de governança analisadas em capítulos anteriores, os gastos sociais predominam em todas as prefeituras, seguidos dos gastos políticos e, por último, os gastos econômicos, esses relativamente baixos para o financiamento do desenvolvimento econômico local.

A análise da dinâmica dos *gastos públicos dos municípios* que compõem os territórios dos circuitos turísticos, objeto da pesquisa, revela dados relevantes que merecem ser ressaltados. Em primeiro lugar, destaca-se o crescimento vertiginoso do gasto público total anual em todos os três circuitos de todos os três estados. De fato, os gastos totais *per capita* dos municípios dos circuitos turísticos nos três estados multiplicaram-se por três vezes no período 2002-2012. Embora esses números sejam nominais, isto é, não tenham sido corrigidos pela inflação da época, o crescimento real dos gastos é significativo.

Esses dados demonstram um aumento da capacidade dos governos locais em termos de gastos nunca observado antes, superior inclusive aos efeitos positivos obtidos com a reforma tributária promovida com a promulgação da Constituição de 1988, quando houve uma significativa redistribuição de receitas entre os entes da federação em benefícios dos municípios.

Em segundo lugar, vale destacar que os circuitos turísticos da Chapada Diamantina no estado da Bahia apresentam um crescimento do gasto *per capita* superior ao dos circuitos dos estados de São Paulo e Minas. Essa maior capacidade de gastos dos municípios baianos indica, de forma inusitada, uma pequena melhora na histórica defasagem socioeconômica do estado da Bahia em relação aos estados mais ricos da região sudeste (SP e MG), confirmado também pelos dados do PIB *per capita* vistos anteriormente. Mas essa informação pode indicar, também, uma situação atípica, própria do mundo globalizado, no qual territórios situados em regiões menos desenvolvidas adquirem dinamismo econômico sustentado, às vezes, superior ao de outros territórios localizados em regiões mais desenvolvidas.

Em terceiro lugar, observa-se também que, embora os municípios dos circuitos turísticos na Bahia tenham apresentado maior dinamismo no período em análise, em termos de taxa de crescimento do gasto *per capita*, que os seus congêneres de Minas Gerais e São Paulo, persistem ainda enormes diferenças em termos desse indicador entre os municípios baianos e aqueles dos Estados de Minas e São Paulo, com valores bem superiores ao circuito da Bahia. Em 2012, o gasto total *per capita* nos municípios do circuito da Bahia correspondia a 66,3% dos municípios do circuito de Minas Gerais e a 56,9% dos municípios do circuito de São Paulo.

Quando analisados a partir da composição das despesas municipais por tipo de gasto, observa-se que os municípios que compõem os territórios dos circuitos turísticos nos três estados apresentam o mesmo padrão de gasto das

outras modalidades de governança já analisadas, ou seja: gastos sociais > gastos políticos > gastos econômicos.

Mesmo levando-se em conta a diversidade dos municípios que compõem os três circuitos em termos de tamanho, população, PIB, renda etc., ou em termos de capacidade para realizar gastos, o padrão segue sendo esse mesmo, embora muitas vezes em alguns municípios os percentuais oscilem para cima ou para baixo em relação à média do grupo dos municípios dos circuitos.

O bloco dos *gastos sociais* compõe o núcleo das políticas sociais dos governos e corresponde a mais de 70% dos gastos municipais totais. Esse maior percentual dos gastos sociais em relação aos gastos políticos e econômicos na modalidade de governança circuitos turísticos, assim como nas outras modalidades já analisadas, resulta do formato da política de desenvolvimento social adotada pelo governo do Partido dos Trabalhadores no período 2002-2012.

Como característica da política social introduzida pelo governo do PT, tem-se o reforço a uma diretriz básica prevista na Constituição Federal de 1988, qual seja, a redistribuição de competências aos municípios (e estados) no campo das políticas sociais. Nos governos do PT, essa diretriz vai ganhando um maior contorno. O Governo Federal cada vez mais transfere aos governos subnacionais (estados e municípios) recursos vinculados a programas específicos como saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento, entre outros.

Desse modo, o federalismo brasileiro vai adquirindo uma nova formatação, passando de um modelo de federação centralizada para um novo tipo de federalismo. Entretanto, se no plano normativo vai-se configurando um federalismo tipo cooperativo, esse formato não fortalece a perna mais frágil do federalismo brasileiro, os governos locais.

Sob o ponto de vista teórico, a opção política pela desconcentração de recursos com volume mais elevado destinados ao gasto social fundamenta-se na suposição de que descentralizar os recursos gera melhoras no bem-estar social da população local. De fato, em regimes federativos como o nosso, a provisão fragmentada territorialmente se ajusta melhor às preferências dos cidadãos.

Entretanto, o PT não se atreveu a realizar um processo de descentralização ousado focado na modificação da estrutura de competência e recursos da matriz federativa, o que requer além de gigantesco esforço político, uma sólida base partidária no Congresso Nacional. Preferiu o caminho mais

fácil de descentralizar a execução das políticas públicas de caráter distributivo – em que se encontram em boa parte o grande bloco das políticas sociais – mas mantendo o poder de decidir a destinação e o controle dos recursos no âmbito federal.

Ainda com relação ao gasto social, cabe uma última observação. O percentual elevado de gastos sociais (mais de 70% em média) não significa que os cidadãos locais estejam gozando de um padrão de vida similar ao dos países desenvolvidos, um verdadeiro *welfare-state* municipal. Ao contrário, o gasto social *per capita* anual encontra-se num patamar muito baixo, insuficiente em todas as localidades. Não é exagero afirmar que os serviços públicos sociais municipais, em geral, apresentam qualidade bem distante da ideal.

Os *gastos políticos* nos municípios que compõem a modalidade de governança dos circuitos turísticos situam-se em torno de 20% dos gastos totais, em média, com pequenas oscilações para mais ou para menos. Esse percentual com as despesas de manutenção do aparato estatal no âmbito municipal ainda está em um patamar considerado elevado. Principalmente se considerarmos que as despesas com funcionalismo nas secretarias de educação, saúde, assistência etc., ou seja, da área social, de longe o maior volume de gasto, estão computadas como gastos sociais. E como já assinalado, os serviços prestados pelos municípios não apresentam boa qualidade. Pode-se afirmar, a partir dos dados, que os municípios apresentam gasto político alto, ou seja, gastam muito e muito mal.

Além do mais, esse elevado percentual com gastos políticos demonstra que os governos municipais deixaram de realizar reformas administrativas objetivando reduzir o custo administrativo dos serviços públicos locais, a exemplo do Governo Federal. Além disso, como é do conhecimento geral, os governos locais são pouco permeáveis à participação popular nos processos decisórios, não respondem efetivamente às demandas dos cidadãos, nem desenvolvem práticas de gestão pautadas no princípio da transparência utilizando novas tecnologias poupadoras de custos. Essas ações poderiam ter sido utilizadas para reduzir as despesas de manutenção da máquina administrativa e aumentar a eficiência na gestão. Entretanto, a observação empírica indica que os governos locais ainda não incorporaram esses valores próprios da modernização democrática em suas formas práticas de gestão.

Os números deixam transparecer que as gestões municipais parecem ter preferido surfar na larga onda do vultoso volume de recursos transferido

para a área social durante o período 2002-2012, perdendo a oportunidade de fazer um esforço modernizante e os ajustes necessários para reduzir o peso da máquina administrativa e seus desperdícios, adequando as gestões às exigências da nova era digital. Não criaram marcos institucionais e bases legais adequadas, sistemas de gestão mais sofisticados, e sobretudo, não promoveram uma profunda mudança na cultura das instituições públicas locais.

Os *gastos econômicos* nos municípios dos três circuitos turísticos apresentaram, no ano de 2002, percentuais que variam entre 4,92% (circuito da Bahia) e 6,22% (circuito de Minas Gerais). O circuito de São Paulo registra 6,19%. Em 2006 os gastos econômicos percentuais registram uma forte queda nos três circuitos, sendo o maior no circuito de Minas (2,98%), seguido do circuito da Bahia (3,56%) e do circuito de São Paulo (5,37%). Em 2010 os gastos econômicos do circuito da Bahia registram queda percentual, passando a 3,25%, enquanto os circuitos de Minas (3,33%) e São Paulo (5,94%) se recuperam. Em 2012, o circuito da Bahia (3,23%) continua a cair em termos percentuais e os circuitos de Minas Gerais (3,34%) e de São Paulo (6,39%) apresentam um percentual de gasto econômico superior ao do ano de 2010.

No caso dos circuitos turísticos, o Governo Federal, por meio do Programa Nacional do Turismo, dispõe de mecanismo de apoio financeiro ao turismo municipal. Sob a coordenação do Ministério do Turismo, esse programa apoia os municípios com vocação turística para desenvolverem o turismo local. A Portaria n.205/2015 regulamenta a aplicação dos recursos, exigindo dos municípios algumas condições mínimas para que eles possam usufruir desse aporte financeiro. De acordo com esta portaria, os recursos recebidos pelos municípios podem ser aplicados diretamente no turismo (estratégia de produto, estratégia de comercialização e fortalecimento institucional) ou indiretamente, na infraestrutura e serviços básicos e na gestão ambiental. Portanto, os CT foram concebidos a partir de uma política elaborada pelo Governo Federal, que estabeleceu critérios para os municípios desenvolverem atividades turísticas em suas localidades. Desde que atendidos certos critérios previstos na legislação federal, os municípios com vocação turística recebem recursos, destinados especificamente ao setor turístico.

Essa portaria nos dá a pista para investigarmos a aplicação dos recursos pelos municípios dos circuitos na área de turismo municipal. Segundo a metodologia de classificação das despesas públicas utilizada na pesquisa, utilizaremos os gastos na função de governo comércio e serviços como indicador

principal das ações dos governos municipais direcionadas para o setor de turismo. Esses gastos estariam alinhados com as ações municipais relacionadas com estratégia de produto, estratégia de comercialização e fortalecimento institucional, previsto na portaria 205/2015. Em caráter complementar, acrescentamos os gastos com a função gestão ambiental. Assim, essas duas funções de governo (comércio e turismo e gestão ambiental), classificadas como gastos econômicos, funcionam como uma *proxy* das ações dos governos municipais destinadas ao fortalecimento do turismo local.

Tomando-se a função comércio e serviços como *proxy* das ações dos municípios dos CT voltadas para o desenvolvimento do turismo local, observa-se que os municípios dos CT de São Paulo são os que realizaram maiores gastos econômicos na função comércio e serviços, mais diretamente direcionados ao desenvolvimento do turismo local. Em seguida se situam os municípios dos CT de Minas Gerais e, por último, os municípios do CT baiano.

Em todos os três circuitos turísticos, a agricultura aparece como a função realizada pela maior parte dos municípios. Em segundo lugar, situa-se a função transportes, tanto nos circuitos turísticos da Bahia quanto no de Minas Gerais, e comércio e serviços no circuito de São Paulo. Em terceiro lugar aparecem as funções gestão ambiental, comércio e serviços e transportes para os circuitos turísticos da Bahia, de Minas Gerais e de São Paulo, respectivamente.

Deve-se assinalar que, pela natureza das atividades turísticas dos circuitos envolverem atividades rurais, de preservação da natureza, entre outras, os gastos em outras funções como agricultura, gestão ambiental e transportes podem ser considerados, também, como ações públicas adicionais que indiretamente impactam o setor turístico local. Os gastos nessas funções também contribuem para a formação do PIB municipal.

Quando se analisa a composição do PIB municipal, observa-se que a parcela do *setor serviços* nos municípios do CT da Bahia é inferior em todos os anos aos dos municípios do CT dos de Minas e São Paulo. Nos municípios do CT da Bahia, o setor de serviços corresponde a 25,52% do PIB-M, em 2002. Essa proporção cresce durante o período e alcança 32,47%, em 2012. Nos municípios do CT de Minas Gerais, a proporção do setor serviço no PIB é 34,23%, em 2002. Em 2012 atingiu 41,07% do PIB-M. Nos municípios do CT de São Paulo, essa proporção é maior do que a dos CTs de Minas e Bahia, em todos os anos do período. No início da série (2002), a proporção

é 34,72% do PIB-M. Essa proporção vai aumentando anualmente e alcança 43,07% em 2012.

Esses dados revelam um crescimento constante do setor serviços na composição do PIB dos municípios dos circuitos turísticos dos três estados pesquisados, indicando um gradativo processo de terceirização das economias dessas localidades, com vasto contingente de trabalhadores informais e sem vínculos formais de trabalho. São empregos que mesmo com esse nível de precariedade despontam como importantes para o setor de serviços das economias locais, pela falta de melhores perspectivas para os jovens trabalhadores locais.

Outra questão relativa aos gastos econômicos digna de nota é o baixíssimo percentual de gastos econômicos na função ciência e tecnologia. Há municípios onde existem plataformas tecnológicas que poderiam ser usadas como canal de interação e meio de comunicação da administração local com os cidadãos. Contudo, tais plataformas deixam muito a desejar tanto em termos transparência, com baixo volume de informação disponível, quanto em termos da utilização dessas plataformas para realizar os serviços públicos prestados *on-line.* Além disso, as administrações se caracterizam por ações reativas, quase nunca proativas, e são reticentes a adotarem formas mais inclusivas de gerir as políticas públicas, como demonstra ser essa modalidade de governança dos circuitos turísticos.

Na modalidade de governança circuito turístico não se observa uma mudança de direção no sentido de uma política de desenvolvimento mais democrática e inclusiva, afastada da ideia sempre presente na nossa tradicional cultura estadocêntrica, e pressupondo que as soluções mais adequadas aos problemas locais sejam sempre decididas na esfera federal, o centro do sistema político. O desenvolvimento continua como uma representação arraigada na mente das elites políticas, burocráticas e profissionais do país, servindo mais para justificar suas ações do que para obter resultados concretos.

De uma maneira geral, embora a política pública de apoio às regiões turísticas tenha como um dos seus eixos os circuitos turísticos nos estados de São Paulo e da Bahia, parece não haver muita clareza legal e institucional do que vem a ser um CT e como se confere a uma rede de municípios essa titulação. Parece ficar a cargo das redes de empresas privadas o controle dos critérios para autorizar a entrada de um novo município dentro de um circuito.

Diferentemente desses estados, os circuitos turísticos em Minas Gerais são instâncias de governança regional integrada por municípios de uma mesma região com afinidades culturais, sociais e econômicas, que se unem para organizar, desenvolver e consolidar a atividade turística local e regional de forma regionalizada, descentralizada e sustentável, com a participação da sociedade civil e do setor privado (Lei nº 22.765 de 2017; Art. 16). Os circuitos turísticos são responsáveis pela articulação de ações e pelo levantamento de necessidades locais e regionais, apoiando a gestão, a estruturação e a promoção do turismo em uma região, de acordo com os objetivos desta lei e atendendo às diretrizes federais (Art. 17).

Como veremos nos capítulos seguintes, embora os circuitos turísticos adquiram elementos próprios que os capacitam como entidades de governança *corporativa* nos três estados, os antigos conselhos estaduais de turismo e os novos conselhos de turismo regional em São Paulo ou as câmaras temáticas das zonas (ou regiões) turísticas na Bahia se sobrepõem no contexto atual como entidades e instâncias mais amplas de governança *setorial* e *territorial*. Na prática, esses conselhos e câmaras, presididos pelas secretarias estaduais de turismo e formados por um conjunto de municípios turísticos com afinidades culturais ou naturais, são colegiados de caráter consultivo, propositivo e deliberativo, que têm por finalidade opinar, sugerir e propor medidas para desenvolver o turismo nas regiões dos estados.

Os fóruns estaduais têm a finalidade de descentralizar as ações definidas na Política Nacional de Turismo e discutir as demandas relacionadas ao Estado e seus municípios, apoiando o funcionamento das câmaras das zonas turísticas e dos conselhos municipais de turismo. Na prática, o CT é o braço logístico do CET. Os sete circuitos selecionados para os estudos de casos neste livro revelam processos de sobreposição de municípios (territórios) em diferentes conselhos e câmaras, mas também em outras modalidades de governança. Encontram-se nesses casos os municípios de Atibaia/SP, Araguari/MG e Juazeiro/BA, que estão no CT das frutas, mas também participam da Câmara Setorial de Frutas e dos comitês de bacias hidrográficas (Fuini; Castro, 2018; Mendes et al., 2018; Ávila et al., 2018).

Diante desse ambiente setorial organizacional e institucional específico, a percepção dos princípios básicos das boas práticas que norteiam a governança setorial e territorial nos conselhos estaduais e circuitos turísticos foi considerada média pelos autores, como detalhada no Quadro IV.1.

Quadro IV.1 – Princípios de governança territorial, conselhos e circuitos turísticos

| **Princípios de governança territorial** | **Conselho e circuito turístico das águas (SP)** | **Conselho e circuito turístico das frutas (SP)** | **Conselho e circuito turístico da Chapada Diamantina (BA)** |
|---|---|---|---|
| Foco | 3 | 5 | 3 |
| Mecanismos | 3 | 5 | 3 |
| Transparência | 3 | 2 | 1 |
| Participação | 5 | 5 | 2 |
| Representatividade | 4 | 2 | 2 |
| *Accountability* | 3 | 3 | 3 |
| Coerência | 3 | 3 | 3 |
| Confiança | 3 | 2 | 3 |
| Subsidiariedade | 3 | 3 | 4 |
| Autonomia | 1 | 4 | 3 |
| Média Final | 3,1 | 3,4 | 2,7 |

Fonte: elaboração própria – Pires et al. (2014)
Nota: baixa (1), média-baixa (2), média (3), média-alta (4), alta (5)

Os capítulos desta seção revelam os elementos próprios que capacitam os circuitos e conselhos turísticos como entidades de governança setorial e territorial de comercialização conflituosa de paisagens naturais e urbanizadas, que dependem da preservação de recursos territoriais específicos articulados às atividades econômicas de serviços ambientais.

# 16
# Territórios e governanças nos circuitos e conselhos turísticos

*Elson Luciano Silva Pires*
*Wilson B. Figueiredo Filho*
*Eugênio Lima Mendes*

## Introdução

Este capítulo mostra a dinâmica econômica e política dos territórios e a qualidade da governança nos circuitos e conselhos turísticos nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Para isso está estruturado em cinco seções. Na primeira, a estrutura e dinâmica socioeconômica dos territórios dos CTs. Na segunda, a dinâmica das organizações da sociedade civil e das prefeituras municipais. Na terceira, a estrutura dos gastos públicos e a atuação dos partidos políticos na administração municipal. Na quarta, as estruturas e dinâmicas dos serviços do turismo nos territórios dos circuitos turísticos (CTs). Na quinta, a composição social dos circuitos e conselhos turísticos estaduais. Por último, as principais conclusões.

## Estrutura e dinâmica socioeconômica dos territórios dos CTs

### Crescimento econômico e desigualdade regional

Os CTs estudados foram divididos em dois grupos. O primeiro grupo apresenta um mesmo tema (frutas), com dois CTs na Bahia e um em São

Paulo. O CT paulista apresenta o maior PIB, seguido pelo CT do Rio São Francisco e pelo CT da Costa do Cacau. O PIB *per capita* deixa mais clara a desigualdade (Tabela 16.1).

Tabela 16.1 – PIB, população e PIB *per capita* a preços correntes do conjunto dos municípios membros dos territórios dos circuitos turísticos (2014)

| Circuitos turísticos | PIB (R$ 1.000,00) | População | PIB *per capita* (R$ 1,00) |
|---|---|---|---|
| Costa do Cacau (BA) | 8.205378 | 519.926 | 15.781,81 |
| Rio São Francisco (BA) | 9.527.142 | 1.046.464 | 9.104,12 |
| Circuito das frutas (SP) | 86.389.294 | 1.196.734 | 72.187,54 |

Fonte: IBGE (2014)

O valor adicionado pela administração pública é maior no CT das frutas (BA), com 30,1% do PIB, seguido pelo CT Costa do Cacau (BA), com 17,5% e CT das frutas (SP), com 5,4%. Tomando os municípios que participam destes três CTs e com o PIB *per capita* como critério, Louveira (CT frutas, SP), com um PIB *per capita* de R$ 216.016,70, e Macururé (CT São Francisco, BA), com R$ 4.375,68, representam os extremos.

O segundo grupo não tem um tema definido. O CT dos lagos (MG) apresenta o maior PIB, seguido pelo CT das águas (SP), CT da Chapada Diamantina (BA) e Mantiqueira (MG). Quando o critério é o PIB *per capita*, os municípios paulistas lideram, seguidos pelos mineiros e baianos. Vale notar que os paulistas apresentam um PIB *per capita* maior que o estadual juntamente com os mineiros participantes do CT dos lagos, enquanto os baianos e os mineiros participantes do CT da Mantiqueira apresentam PIB *per capita* menor que o estadual (Tabela 16.2).

O valor adicionado da administração pública é maior no CT da Chapada Diamantina com 35,1%, seguido pelo CT Mantiqueira, com 16,5%, Lagos, com 10,3% e Águas, com 6,9%. Individualmente, Nova Redenção (CT Chapada Diamantina, BA) apresenta o menor PIB *per capita* (R$ 4.227,12) e Jaguariúna (CT das Águas, SP) apresenta o maior (R$ 134.494,90).

Tabela 16.2 – PIB, população e PIB *per capita* a preços correntes do conjunto dos municípios membros dos territórios de circuitos turísticos diversos (2014)

| CT Diversos | PIB (R$ 1.000,00) | População | PIB *per capita* (R$ 1,00) |
|---|---|---|---|
| Águas (SP) | 14.187.650 | 265.609 | 53.415,54 |
| Chapada Diamantina (BA) | 3.022.617 | 402.224 | 7.514,76 |
| Lagos (MG) | 14.977.112 | 429.672 | 34.857,08 |
| Mantiqueira (MG) | 1.813.424 | 87.210 | 20.793,76 |

Fonte: IBGE (2014)

## A relação salarial e as relações de trabalho

Os territórios dos circuitos turísticos das frutas, nos estados de São Paulo e da Bahia, estão inseridos em regiões produtivas distintas e desiguais: a primeira, na região metropolitana e industrializada de Campinas, e a segunda, na região agrícola em expansão do Vale do São Francisco. Durante o período de 2000 a 2010, registra-se em média um crescimento significativo da participação das relações de trabalho assalariado com carteira assinada, tanto no território do circuito turístico das frutas em São Paulo (12 pontos percentuais), quanto no CT das frutas na Bahia (11 pontos percentuais), seguido do CT das águas em São Paulo (7,4 pp) e do CT da Serra da Mantiqueira em Minas Gerais (7,4pp).

Como são territórios com diferentes níveis de desenvolvimento econômico e social, as taxas de crescimento dos assalariados com carteira revelam diferentes estruturas da produção regional. Os municípios do território do CT das frutas na Bahia atingiram a maior taxa de crescimento desse segmento (265%), seguidos de longe pelos municípios do território do CT das frutas em São Paulo (83,2%) e pelo CT da Chapada Diamantina na Bahia (82%). Entre os CTs analisados, a menor taxa de crescimento ocorreu no CT da Costa do Cacau na Bahia (29,1%). Essas diferentes trajetórias demonstram profundas desigualdades regionais no mercado de trabalho, que justificam o ritmo mais acelerado do avanço das relações de produção capitalista no interior da Bahia e em Minas Gerais, comparado ao crescimento dos

assalariados com carteira em um território já industrializado, como o do CT das frutas no estado de São Paulo.

Apesar do maior crescimento da valorização da formalização das relações de trabalho nos territórios dos CTs na Bahia e em Minas Gerais, em 2010, a participação dos assalariados com carteira assinada ainda representava 30% dos ocupados nos municípios do CT das frutas na Bahia e 13,2% no CT da Chapada Diamantina, também na Bahia. Eles ainda representavam menos da metade dos ocupados no CT da Serra da Mantiqueira em Minas Gerais (42,4%) e no CT da Costa do Cacau na Bahia (40,1%).

Esse processo de crescente formalização da força de trabalho provoca uma redução da participação do assalariamento ilegal sem carteira de trabalho assinada, com destaque para os municípios dos territórios do CT das frutas do estado de São Paulo (-8,3 pontos percentuais), seguidos dos CTs das águas de São Paulo (-7,4 pontos percentuais) e da Serra da Mantiqueira (-6,6 pp). Nesses territórios, os sem carteira representavam em média 12,4%, e 13,8% dos ocupados em São Paulo. Nos demais territórios do CT da Chapada Diamantina, da Costa do Cacau na Bahia e da Serra da Mantiqueira, apesar da redução da informalização do trabalho assalariado sem carteira assinada, os assalariados sem carteira assinada ainda representavam 36,4%, 25,8% e 24,2% do total dos ocupados, respectivamente. Nessas condições, a relação salarial local também é parcial e limitada. Nesses casos, os assalariados ilegais funcionam como o principal exército de reserva precário dos empregadores das economias regionais.

Seguindo a dinâmica de crescimento da formalização dos assalariados, as ocupações informais de trabalho autônomo ou por conta própria também cresceram nos territórios dos CTs, com destaque para o CT das frutas na Bahia (81,3%), seguido do CT de frutas de São Paulo (38%) e do CT das águas em São Paulo (33,7%), apesar de diminuírem em termos absolutos no território do CT da Chapada Diamantina (-8,5%). Apesar do desempenho positivo, os ocupados por conta própria perderam um pouco de participação nos mercados regionais de trabalho nos CTs, reafirmando-se como trabalhadores autônomos não assalariados, em plena expansão do capitalismo nessas regiões. Em 2010, os ocupados por conta própria representavam em média 24,1% do total dos ocupados nos municípios do território do CT das frutas na Bahia, 23,9% no CT da Costa do Cacau e 23,2% no CT da Chapada Diamantina. Nos municípios da região industrializada do CT das frutas em São

Paulo, os ocupados por conta própria, apesar da participação relevante de 17,8% dos ocupados, parecem ter origens distintas dos dois CTs da Bahia e do CT dos Lagos em Minas Gerais (19,4%).

Esses resultados do mercado de trabalho informal autônomo ou por conta própria parecem indicar que, nas condições históricas e estruturais do capitalismo brasileiro, não se configuram nem como um "dualismo" do mercado nem como "exército de reserva" dos assalariados da produção formalizada, mas como um exército ativo e heterogêneo de trabalhadores autônomos, que se reproduz atuando nas franjas das relações de produção capitalista, prestando serviços para as empresas e para os empregados do mercado formal. Na realidade, os assalariados formais ("moderno") e os ocupados por conta própria ("atraso") se reproduzem em um processo único de integração sistêmica e estrutural de um capitalismo desigual e combinado.

Essas diferentes trajetórias dos territórios dos CTs mostram que o mercado de trabalho no interior do Brasil se reproduz pela coexistência estrutural de três diferentes *relações* e *regimes* de trabalho, que alimentam as posições na ocupação nos mercados regionais de trabalho, integrando o trabalhador assalariado formal com o trabalhador assalariado ilegal e o trabalhador por conta própria em um único sistema. Enquanto os assalariados se reproduzem dependendo da venda da sua força de trabalho ao empregador, o trabalhador por conta própria continua se reproduzindo como pessoa que trabalha explorando o seu próprio empreendimento, sozinha ou com sócio, sem ter empregado e contando ou não com a ajuda de trabalhador não remunerado. Heterogêneo por excelência, no rural e no urbano, esse tipo de força de trabalho ainda se mantém forte e ativa nos territórios dos CTs investigados.

Os resultados mostram que, apesar da ampliação e dos avanços do assalariamento no setor, a regulação da *relação salarial local* nos territórios dos CTs analisados, como característica regional, *é precoce e incompleta* (Bruno, 2005; Bruno; Caffé, 2017), mas também *precária*, *flexível*, *parcial* e *limitada* (Pires, 1995). Esse crescimento permanente da informalidade da força de trabalho em meio à formalização crescente do emprego, tanto em termos absolutos quanto relativos, faz parte do modo de acumulação urbano e rural adequado à expansão da interiorização do sistema capitalista na Bahia, Minas Gerais e São Paulo. Essa combinação original de desigualdades no mercado de trabalho na expansão do capitalismo nesses estados do Brasil, para usar a

expressão famosa de Trotsky, é não somente desigual, mas combinada, no tempo e no espaço. Na pista de Francisco de Oliveira (2003, p.60),

> ela é produto da existência de setores "atrasado" e "moderno", que se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global, em que a introdução das relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta a acumulação industrial-urbana e em que a reprodução de relações arcaicas no novo *preserva* o potencial de acumulação liberando *exclusivamente* para os fins de expansão do próprio novo.

Nas condições concretas descritas até aqui, o sistema capitalista no Brasil caminha para uma lenta desconcentração espacial seletiva da renda, da propriedade e do poder, ainda longe de uma descentralização do bem-estar social e interpessoal da concentração da renda nacional e regional.

## A dinâmica das organizações da sociedade civil e das prefeituras municipais

### O crescimento das organizações da sociedade civil

A caracterização da dinâmica social dos municípios participantes dos CT estudados foi feita a partir dos dados coletados com a Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE) nos anos de 2002, 2006, 2010 e 2014, que levantaram a quantidade de organizações associativas dos seguintes tipos: patronais e empresariais (código 9411-1); profissionais (9412-0); sindicais (código 9420-1); de defesa dos direitos sociais (código 9430-8);[1] religiosas (código 9491-0); políticas (código 9492-8); ligadas à cultura e à arte (código 9496-4)[2] e não especificadas anteriormente (código 9499-5).[3]

Os dados coletados indicam que as organizações associativas de defesa dos direitos sociais, as religiosas e as sindicais abrangem mais municípios e

1 Esta categoria foi criada em 2006.
2 Esta categoria foi criada em 2006.
3 Dados disponíveis em: https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.

são donas dos maiores números. Em contrapartida, as organizações associativas políticas são poucas e abrangem poucos municípios.

No circuito turístico Costa do Cacau (BA), o número de organizações associativas nos sete municípios baianos participantes desse circuito passou de 145 (2002) para 181 (2014), crescimento de 24,82%, baseado no aumento do número de organizações associativas patronais, que passaram de três (2002) para dez (2014), crescimento de 233,33%, com presença em três municípios, seguidas pelas religiosas, que cresceram 80,48%, passando de 41 (2002) para 74 (2014), com presença em seis municípios, e pelas de defesa de direitos sociais, que passaram de 36 (2002) para 42 (2014), crescimento de 16,66%, com presença em três municípios. Em 2014, as organizações associativas religiosas lideraram (40,88% do total), seguidas pelas de defesa dos direitos sociais (23,20% do total) e pelas sindicais (28, 15,46% do total, com presença em três municípios).

No circuito turístico das frutas (BA), os municípios baianos participantes desse circuito passaram de dezessete (2002) para 24 (2014) e o número de organizações associativas passou de 109 (2002) para 136 (2014), crescimento de 24,77%, baseado no aumento de 400% das organizações associativas profissionais, que passaram de uma (2002) para cinco (2014), com presença em três municípios; seguidas pelas patronais, que passaram de seis (2002) para dez (2014), crescimento de 66,66%, com presença em sete municípios, e pelas sindicais que passaram de dezesseis (2002) para vinte (2014), crescimento de 25%, com presença em catorze municípios. Em 2014, as organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideraram (52, 38,23% do total, com presença em treze municípios), seguidas pelas religiosas (29, 21,32% do total, com presença em doze municípios) e pelas sindicais (14,70% do total).

No circuito turístico da Serra da Mantiqueira (MG), os municípios participantes do circuito passaram de sete (2002) para nove (2014) e o número de organizações associativas passou de 33 (2002) para 46 (2014), um crescimento de 39,39%, baseado no aumento do número das organizações associativas sindicais que passaram de quatro (2002) para sete (2014), crescimento de 75%, com presença em cinco municípios, seguidas pelas religiosas, que cresceram 66,66%, passando de nove (2002) para quinze (2014), com presença em sete municípios, e pelas de defesa dos direitos sociais, que cresceram 9,09%, passando de onze (2002) para doze (2014), com presença em seis municípios. Em 2014, as religiosas lideraram (32,60% do total), seguidas

pelas de defesa dos direitos sociais (26,08% do total) e pelas sindicais (15,21% do total).

No circuito turístico das águas (SP), o número de organizações associativas nos oito municípios paulistas participantes desse circuito passou de 134 (2002) para 129 (2014), queda de 3,73%, causada, principalmente, pela diminuição do número das organizações associativas não especificadas, que passaram de 78 (2002) para 26 (2014), queda de 66,66%. No entanto, as organizações associativas culturais cresceram 150%, passando de duas (2002) para cinco (2014), com presença em dois municípios, seguidas pelas sindicais, que cresceram 58,33%, passando de doze (2006) para dezenove (2014), com presença em seis municípios, e pelas religiosas, que cresceram 36%, passando de 25 (2002) para 34 (2014), com presença em oito municípios. Em 2014, as organizações associativas de direitos sociais lideraram (36, 27,90% do total, com presença em oito municípios), seguidas pelas religiosas (26,35% do total) e pelas sindicais (14,72% do total).

No circuito turístico dos lagos (MG), o número de organizações associativas dos oito municípios participantes do circuito passou de 218 (2002) para 222 (2014), crescimento de 1,83%, baseado no aumento das organizações associativas religiosas, que passaram de 45 (2002) para 65 (2014), crescimento de 44,44%, com presença em sete municípios, seguidas pelas sindicais, que passaram de 41 (2002) para 46 (2014), crescimento de 12,19%, com presença em oito municípios. As demais apresentaram queda, exceto as de defesa dos direitos sociais, que permaneceram constantes, com presença em cinco municípios. Mesmo assim, lideraram em 2014 (66, 29,72% do total), seguidas pelas religiosas (29,27% do total) e pelas sindicais (20,72% do total).

No circuito turístico da Chapada Diamantina (BA), o número de organizações associativas nos municípios baianos participantes do circuito passou de 24 em quinze municípios (2002) para 53 em vinte municípios (2014), aumento de 253,33%. As organizações associativas religiosas foram as maiores responsáveis por esse crescimento, passando de uma (2002) para dezoito (2014), aumento de 1.700%, com presença em quinze municípios, seguidas pelas de defesa dos direitos sociais, que cresceram 100%, passando de sete (2002) para catorze (2014), com presença em nove municípios, e pelas sindicais, que cresceram 26,66%, passando de quinze (2002) para dezenove (2014), com presença em quinze municípios. Em 2014, as organizações associativas sindicais lideraram (35,84% do total), seguidas pelas religiosas

(33,96% do total) e pelas de defesa dos direitos sociais (26,41% do total). Vale ressaltar que esse circuito é o único no qual as organizações associativas sindicais lideraram.

No circuito turístico das frutas (SP), o número de organizações associativas nos dez municípios paulistas participantes desse circuito passou de 422 (2002) para 601 (2014), aumento de 42,41%. As organizações associativas culturais foram as maiores responsáveis por esse aumento, passando de três (2006) para dez (2014), crescimento de 233,33%, com presença em cinco municípios, seguidas pelas políticas, que cresceram 100%, indo de uma (2002) para duas (2014), com presença em dois municípios, e pelas religiosas, que cresceram 65,21%, passando de 92 (2002) para 152 (2014), com presença em dez municípios. Em 2014, as organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideraram (259, 43,09% do total, com presença em dez municípios), seguidas pelas religiosas (25,29% do total) e pelas não especificadas anteriormente (75, 12,47% do total, com presença em nove municípios). Vale notar que os municípios participantes dessa estrutura de governança são os únicos nos quais as organizações sindicais não estão entre os três primeiros lugares.

## Estrutura dos gastos públicos e os partidos políticos na administração municipal

### A distribuição das despesas municipais

Da mesma forma, repetindo o padrão de gastos dos territórios dos comitês de bacias, os gastos sociais predominam em todas as prefeituras, seguidos dos gastos políticos e, por último, os gastos econômicos, estes últimos relativamente baixos para o financiamento do desenvolvimento econômico local.

Nos territórios dos circuitos turísticos da Bahia, a função comércio e serviços ocupa a quinta posição em termos de prioridade de gasto dos municípios. Do total dos municípios do CT da Bahia, apenas 26,1% registraram gasto na função comércio e serviços em 2010, percentual que corresponde a menos de 1% do volume dos gastos econômicos nos quatro períodos, uma proporção ínfima do volume total dos gastos econômicos. Quando considerados os gastos na função gestão ambiental, a situação é melhor. O percentual

de municípios que realizam gastos com essa função situa-se entre o mínimo de 33,3%, em 2002, e 65,0%, em 2012.

Nos territórios dos CTs de Minas Gerais, a proporção de municípios que realizam gastos com a função comércio e serviços é superior à do CT da Bahia. Essa proporção varia de um mínimo de 55,6% em 2006 a um máximo de 66,7% em 2006 e 2012. No total do gasto econômico, essas proporções da função comércio e serviços correspondem a um percentual anual total de 3,18%, no mínimo, em 2002, e um máximo de 23,66%, em 2010. A proporção de municípios nesse CT com gastos econômicos na função gestão ambiental é também bem superior ao de municípios do CT da Bahia, com o mínimo de 14,3% em 2002. Em 2006 aumentou para 66,7%. Em 2010 e 2012 a proporção de municípios com gasto na função gestão ambiental se mantém em 55,6%.

Nos territórios dos CTs de São Paulo, a proporção de municípios dos CTs que realizam gastos na função comércio e serviços é mais elevada que nos territórios dos circuitos turísticos da Bahia e de Minas Gerais, com o mínimo de 62,5% em 2002 e 2006, e o máximo de 87,5% em 2010 e 2012. Essa proporção mais elevada no número de municípios com gasto na função comércio e serviços resulta do maior percentual no volume do gasto econômico do conjunto dos municípios do CT paulista. A proporção do gasto na função comércio e serviços no volume total do gasto econômico no CT paulista corresponde a um percentual mínimo de 24,63%, em 2010, e a um máximo de 36,40%, em 2006.

Outro aspecto importante a destacar, com relação ao gasto econômico nos municípios dos CTs, é que esse tipo de gasto da administração pública municipal constitui um importante componente do PIB de grande parte das municipalidades. Portanto, é um fator importante para o desenvolvimento local. Entretanto, a concepção da política de descentralização operada durante o governo do PT, cuja ênfase recaiu no gasto social, não priorizou o fortalecimento das capacidades municipais voltadas para o desenvolvimento local, dando margens a interpretações que a comparam com práticas clientelistas incrustadas na velha política ainda em voga na esfera municipal, cuja característica é o assistencialismo.

## Os partidos políticos na administração das prefeituras municipais

A análise da dinâmica política nos estados revela que nos municípios do CT da Bahia, o PFL/DEM foi o partido hegemônico nos dois primeiros períodos da série (2001-2004 e 2005-2008), apoiado por seus tradicionais parceiros do centro e da direita (PP, PL, PTB, PSD, PMDB, PR, PSDB, PHS, PSL etc.). Entretanto, a partir do período 2009-2012, o PFL/DEM começa a se enfraquecer politicamente no estado onde antes era o partido mais forte. Ao mesmo tempo, no interior da Bahia, em uma das regiões mais conservadoras do estado, os partidos de esquerda (PT e PCdoB) começam a assumir mandatos em governos municipais. Como já assinalado, do total de 96 mandatos possíveis, esses dois partidos de esquerda ocuparam oito, ou seja 8,3% do total. Essa taxa de renovação política na Bahia deve-se à forte influência do governador na dinâmica partidária municipal. De fato, a figura do governador tem exercido forte influência nas eleições municipais em todos os estados da federação.

Em Minas Gerais, o partido que conquistou maior número de prefeituras municípios dos CTs foi o PMDB. Em segundo lugar vem o PFL/DEM com seis mandatos municipais exercidos, seguido pelo PSDB. Entretanto, o PFL-DEM também vai se enfraquecendo ao longo do tempo. Nos dois últimos pleitos, esse partido não elegeu nenhum candidato a prefeito. Portanto, nos municípios dos CT de Minas Gerais não se verifica uma disputa política mais ideologizada entre partidos de esquerda e de direita. Entretanto, nesse estado, o PSDB se manteve hegemônico no governo estadual, exercendo três mandatos consecutivos após um governo do PMDB. Mas ambos os partidos mantiveram influência na política municipal nesse estado.

A hegemonia eleitoral desses dois partidos políticos manifesta-se de maneira mais perene ao longo do tempo, deixando pouco espaço para a penetração dos partidos de esquerda nos municípios da região dos CTs mineiros. O PT exerceu somente um mandato nos municípios do CT ao longo do período. Isso pode ser reflexo da acirrada disputa entre o PMDB e PSDB, partidos hegemônicos no estado de Minas Gerais – ou resulta do tamanho ou da fraca estrutura produtiva dos municípios com baixo índice de sindicalização.

Em São Paulo, diferentemente de Bahia e de Minas Gerais, o partido hegemônico é o PSDB, com sete mandatos, comandando os governos

municipais que compõem o CT. Em seguida vêm o PTB e o PPS, com cinco mandatos. Também nos municípios do CT do estado de São Paulo verifica-se uma maior rivalidade política entre os partidos PSDB e PTB na disputa pelos governos dos municípios do CT. O PT não consegue crescer muito em termos políticos nos municípios do CT. Foi um partido minoritário e pouco expressivo, conseguindo conquistar somente um mandato nos municípios do CT.

A análise da dinâmica dos partidos políticos nos municípios dos circuitos turísticos revela um quadro relativamente estável, de cunho predominantemente conservador, com partidos políticos de centro e centro-direita ocupando as cinco primeiras colocações em número de mandatos conquistados.

Em primeiro lugar está o PFL/DEM, com 25 mandatos, o que corresponde a 15,24% do total dos mandatos. Em seguida vêm o PP e o PTB, ambos com dezessete mandatos conquistados, ou seja, 10,37% do total de mandatos para cada um desses partidos. Em quarto lugar vem o PMDB, com dezesseis mandatos, ou seja, 9,76% do total de mandatos. Em quinto lugar aparece o PSDB, com quinze mandatos, equivalente a 9,15% do total dos mandatos disputados.

O PT e o PCdoB, juntos, aparecem em sexto lugar, com doze mandatos conquistados, ou seja, 7,32% do total dos mandatos. Em sétimo lugar está o PL, com onze mandatos, o que corresponde a 6,71% do total disputado. Esses sete partidos juntos conquistaram mais de dois terços dos mandatos disputados (68,9%), com pouco menos de um terço dos mandatos restantes a cargo de treze partidos (31,9%).

No quadro geral, observa-se a predominância quase absoluta de partidos políticos conservadores à frente dos governos municipais dos CT. A taxa média de renovação política no total dos municípios que compõem os três circuitos turísticos é muito baixa (7,3%).

Quando se observa a taxa média de renovação política,[4] nos municípios dos CTs por estado, nota-se que os partidos de esquerda (PT/PCdoB) obtiveram melhor desempenho eleitoral nos municípios de São Paulo, com três mandatos entre 32 possíveis, o que corresponde a uma taxa média de

4 A taxa média de renovação política = número de municípios governados por partidos de esquerda – PT, PCdoB – sobre o número total de partidos que assumiram os governos municipais entre 2000-2012.

renovação de 9,38% do total dos mandatos. Em seguida vêm os municípios do CT da Bahia, com oito mandatos entre 96 possíveis, ou seja, taxa de renovação de 8,33% do total de mandatos disputados. Por fim, situam-se os municípios do CT de Minas Gerais com um desempenho eleitoral pífio, apenas um mandato entre 36 disputados, o que representa uma taxa média de renovação política de 2,78% do total dos mandatos disputados.

Com esse quadro político predominante conservador, importa analisar a influência ideológica dos partidos de esquerda PT/PCdoB na composição dos gastos econômicos dos municípios dos CTs, comparando-os com os dos governos de seus opositores conservadores. Das doze experiências dos governos de esquerda no período, é possível fazer essa comparação em oito situações, isso porque os mandatos dos prefeitos eleitos em 2010 vigoraram até 2012. Portanto, caso fosse considerado o ano de 2012, a comparação seria feita com eles próprios. Entre os oito casos, em seis deles os governos de PT/PCdoB realizaram gastos econômicos menores, e em um caso, maior que os seus opositores. Em uma situação não foi possível fazer comparações por falta de dados.

Nos municípios do CT da Bahia, das cinco experiências de PT/PCdoB à frente de governos municipais, em quatro delas os gastos econômicos diminuíram em relação aos municípios dos outros CTs. Em apenas um caso, o gasto econômico nos governos de esquerda foi menor que seus opositores.

Nos municípios do CT de São Paulo foram apenas dois casos e, em ambos, o PT e PCdoB apresentaram gasto econômico inferior ao dos seus opositores. Em Minas não dá para se fazer essa verificação, pois no único município dos CTs mineiros em que o PT esteve no governo municipal em todo o período não há dados disponíveis.

Desse modo, observa-se que embora o padrão do gasto municipal total seja bastante estável, o gasto econômico varia quando os partidos de esquerda (PT e PCdoB) assumem os governos locais, apresentando redução nesse tipo de gasto em relação aos outros partidos. Os partidos de esquerda realizaram menor gasto econômico que os seus concorrentes, indicando que, no caso dos circuitos turísticos, as ideologias partidárias de certa forma influenciaram no padrão dos gastos econômicos.

Entretanto, esses dados não nos permitem afirmar que menor gasto econômico resulte em menor compromisso com o desenvolvimento local/territorial. Mesmo sendo partidos de esquerda, ditos progressistas, o que se

constata é o predomínio de uma visão conservadora nas políticas municipais, muito distantes de uma concepção inovadora e moderna sobre as políticas de promoção ao desenvolvimento local/regional. Os governos locais aparecem ainda como lugares em que se perpetuam as representações e práticas políticas burocráticas e eleitoreiras das funções públicas, que além de não contribuir em nada para o desenvolvimento local sustentado, não se alinham com outras políticas públicas contempladas nos planos estadual e nacional.

Mas se essa pequena taxa de renovação do quadro político com crescimento dos partidos de esquerda à frente das prefeituras municipais indica uma mudança partidária substancial nas realidades locais dos três estados, essa mudança na dinâmica da política local, nos três estados, não corresponde a um adensamento da sociedade civil. Como já observado em capítulo anterior, a estrutura político-social dos municípios que compõem os CTs, em termos de organizações sociais, tanto de sindicatos quanto de organizações civis sem fins lucrativos, não apresenta crescimento compatível com o aumento da participação de partidos de esquerda à frente dos governos locais. Esse dado parece confirmar, também, que é a força política do partido do governador o fator determinante da dinâmica política local.

Nesse sentido, a sociedade civil local, mesmo quando institucionalizada, não parece constituir uma força política com capacidade para causar forte impacto na dinâmica política local. Além disso, o fluxo dos recursos transferidos pelos níveis federal e estadual aos municípios, qualquer que seja o seu destino, sejam gastos sociais ou econômicos, segue a dinâmica da política federal e estadual de poder. As transferências de recursos entre as esferas de poder parecem obedecer previamente à anuência do sistema de poder instituído, passando a ser capitalizadas pelo grupo político da coalizão partidária que apoia o governador, ou seja, os deputados estaduais e federais que fazem parte dessa coligação partidária.

Essa particularidade da política nacional, cuja dinâmica ocorre principalmente por meio da captura de fundos públicos regulados pelo Estado por agentes políticos com mandato, constitui uma barreira à prática de políticas públicas inovadoras, mesmo para os partidos políticos de esquerda. Mesmo que se pretenda uma política de desenvolvimento regulada por instrumentos legais, essa lógica de negociação de recursos nem sempre é acompanhada de inovações administrativas gerenciais ou obedece a planos de desenvolvimento local, qualquer que seja o partido no poder local.

Por conta dessa lógica, talvez a governança como conceito que expressa inovação institucional e normativa estruturante das novas ações de governo no âmbito regional não tenha adquirido na prática da ação governamental a força motora modernizante das relações políticas idealizada na retórica discursiva pretendida nos documentos oficiais do Governo Federal.

## As características dos serviços turísticos nos territórios dos circuitos turísticos

A análise empírica das atividades envolvidas nos territórios da cadeia produtiva do turismo e de mobilidade inter-regional e urbana compreende um conjunto básico de atividades de serviços de transporte de passageiros (Seção H: Grupo 492) e de serviços de alojamento e de alimentação (Seção I). No plano comercial, atuam as agências de viagens e operadores turísticos (Divisão 79), mas também atividades de exploração de jogos de azar e apostas (Divisão 92). Além desses serviços para recepção dos turistas em uma localidade, são fundamentais como atrativos dos territórios do turismo a disponibilidade de atividades de artes (Divisão 90), do patrimônio cultural e ambiental (Divisão 91) e atividades esportivas e de recreação e lazer (Divisão 93) (Rais).

A qualidade, estrutura e funcionamento da disponibilidade desses serviços serão analisados nos territórios dos circuitos turísticos das frutas (SP, BA), águas (SP, MG), Serra da Mantiqueira (MG), Costa do Cacau (BA) e Chapada Diamantina (BA). Como observado, há uma sobreposição de territórios e de governanças dos circuitos turísticos com outros territórios de modalidades de governanças do setor produtivo, como das câmaras setoriais da agroindústria e dos arranjos produtivos locais.

## Os serviços turísticos disponíveis nos circuitos turísticos

De acordo com a Tabela 16.3, considerando a maioria dos serviços vinculados à cadeia produtiva do turismo de sete CTs dos estados de SP, MG e BA, os restaurantes e bares (3.578 estabelecimentos) constituem os principais serviços prestados pelo setor privado nos territórios dos circuitos turísticos.

Tabela 16.3 – Quantidade de estabelecimentos de serviços nos municípios dos territórios dos circuitos turísticos (2014)

| **Serviços Circuitos turísticos** | **Trans-porte de passageiros** | **Hotéis e similares** | **Restauran-tes e bares** | **Agências de viagens** | **Atividades artísticas** | **Atividades esportivas** | **Recreação e lazer** | **Total** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Frutas (SP) | 108 | 130 | 1402 | 92 | 17 | 170 | 34 | **1.953** |
| Frutas (BA) | 95 | 85 | 325 | 9 | 9 | 32 | 3 | **558** |
| Águas (SP) | 94 | 134 | 465 | 23 | 5 | 54 | 29 | **804** |
| Lagos (MG) | 102 | 104 | 593 | 20 | 10 | 73 | 21 | **923** |
| Serra da Mantiqueira (MG) | 9 | 35 | 115 | 4 | 0 | 8 | 2 | **173** |
| Costa do Cacau (BA) | 53 | 191 | 614 | 61 | 13 | 47 | 26 | **1.005** |
| Chapada Diamantina (MG) | 18 | 70 | 64 | 22 | 1 | 4 | 1 | **180** |
| **Total** | **479** | **749** | **3.578** | **231** | **55** | **388** | **116** | **5.596** |

Fonte: Rais (2014)

Em seguida, aparecem os hotéis (749 estabelecimentos), o transporte rodoviário de passageiros (479 estabelecimentos) e as agências de viagens (231 estabelecimentos). Nesses territórios, destacam-se as atividades de práticas esportivas (388 estabelecimentos) e de recreação e lazer (116 estabelecimentos). As atividades artísticas se destacam nos territórios dos CTs das frutas em São Paulo (dezessete estabelecimentos), no CT da Costa do Cacau na Bahia (treze), no CT dos lagos em Minas (dez) e no CT das frutas na Bahia (nove estabelecimentos).

## Estrutura e dinâmica dos serviços turísticos nos circuitos

Para comparar o estudo da estrutura e o crescimento dos serviços ambientais nos territórios dos CTs com os outros setores da atividade econômica (agricultura e indústria), procurou-se utilizar os mesmos dados de tamanho do estabelecimento por número de pessoas empregadas, fornecidos pela Rais. Dessa forma, foi utilizada a classificação de porte da empresa utilizada pelo Sebrae, específica para o setor de serviços: microempresa (até nove pessoas empregadas), pequena empresa (de dez a 49 pessoas empregadas), média empresa (de cinquenta a 99 pessoas empregadas) e grande empresa (cem empregados ou mais).

### Estrutura e crescimento dos estabelecimentos

No período 2002-2014, o ritmo de crescimento dos estabelecimentos dos serviços verificados nos municípios do CT da Chapada Diamantina (289,7%) foi bem maior que o crescimento verificado nos demais CTs. Entre aqueles circuitos em que os estabelecimentos ultrapassaram mais de 100%, destacam-se os CTs das frutas na Bahia (147,8%), o CT dos lagos em Minas Gerais (127%), o CT das frutas em São Paulo (110,4%) e o CT da Serra da Mantiqueira em Minas Gerais (101,3%). A menor taxa de crescimento observada registrou-se nos municípios do CT das águas em São Paulo (81,3%), seguida do CT da Costa do Cacau na Bahia (85,9%).

Considerando o desempenho do porte dos estabelecimentos dos serviços turísticos disponíveis nesses estados, o crescimento da participação relativa foi predominante naqueles de porte micro na Chapada Diamantina

(5,6 pontos percentuais), seguido do CT das águas em São Paulo (2,3 pontos percentuais). Nos estabelecimentos de pequeno porte, destaca-se o CT das frutas em São Paulo e da Costa do Cacau na Bahia (2,9 pontos percentuais cada um). Na outra ponta, houve um crescimento menor dos estabelecimentos de grande porte em quase todos os CTs, exceto no CT das águas em São Paulo e na Costa de Cacau na Bahia (Tabela 16.4).

Tabela 16.4 – Taxa de crescimento dos estabelecimentos de serviços nos territórios turísticos (por tamanho e em pontos percentuais) (2002-2014)

| Circuitos turísticos | Micro | Pequena | Média | Grande | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Circuito turístico das frutas (SP) | -3,4 | 2,9 | -0,0 | 0,5 | 110,4 |
| Circuito turístico das frutas (BA) | 0,4 | -0,4 | – | – | 147,8 |
| Circuito turístico das águas (SP) | 2,3 | -2,9 | 1,1 | -0,5 | 81,3 |
| Circuito turístico dos lagos (MG) | -0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 127,0 |
| Circuito turístico da Serra da Mantiqueira (MG) | 0,0 | -0,0 | -0,6 | 0,6 | 101,3 |
| Circuito turístico da Costa do Cacau (BA) | -2,4 | 2,9 | -0,2 | -0,3 | 85,9 |
| Circuito turístico da Chapada Diamantina (BA) | 5,6 | -3,0 | -2,6 | – | 289,7 |
| Total | -1,3 | 1,1 | 0,0 | 0,1 | 109,4 |

Fonte: Rais (2014)

Em 2014, com base nessas trajetórias territoriais do crescimento dos serviços turísticos, observa-se o predomínio de estabelecimentos de porte micro em todos os territórios dos CTs analisados. Esse segmento representava em média 92% dos estabelecimentos dos serviços turísticos nos territórios do CT da Serra da Mantiqueira (145 unidades) e da Chapada Diamantina CBH PCJ (145 unidades), e 86% no CT das frutas na Bahia (386 unidades). Abaixo dessa participação encontram-se o CT das águas em São Paulo (550 unidades) e o CT da Costa do Cacau na Bahia (670 unidades), ambos com 83% dos estabelecimentos de porte micro (Tabela 16.5).

Tabela 16.5 – Distribuição dos estabelecimentos de serviços nos territórios turísticos (%) (2014)

| Circuitos turísticos | Micro | Pequena | Média | Grande | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Circuito turístico das frutas (SP) | 78,5 | **19,4** | 1,4 | 0,7 | 100,0 |
| Circuito turístico das frutas (BA) | 86,5 | 13,5 | – | – | 100,0 |
| Circuito turístico das águas (SP) | 83,3 | 14,7 | 1,4 | 0,6 | 100,0 |
| Circuito turístico dos lagos (MG) | 81,9 | 17,3 | 0,6 | 0,1 | 100,0 |
| Circuito turístico da Serra da Mantiqueira (MG) | **92,4** | 6,4 | 0,6 | 0,6 | 100,0 |
| Circuito turístico da Costa do Cacau (BA) | 83,4 | 15,2 | 1,0 | 0,4 | 100,0 |
| Circuito turístico da Chapada Diamantina (BA) | **92,8** | 7,2 | – | – | 100,0 |
| Circuitos turísticos | 81,9 | 16,5 | 1,0 | 0,5 | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

Nesse universo, apesar de participação relativa reduzida, destacam-se os grandes estabelecimentos de serviços turísticos nos territórios do CT das frutas em São Paulo (quinze unidades), do CT das águas em São Paulo (quatro estabelecimentos) e do CT da Costa do Cacau na Bahia (três estabelecimentos). Os CT dos lagos e da Serra da Mantiqueira em Minas Gerais possuem apenas um grande estabelecimento cada, enquanto inexistem grandes estabelecimentos no CT das frutas e da Chapada Diamantina na Bahia.

O crescimento dos estabelecimentos de serviços turísticos de porte micro pode estar reforçando o crescimento de bares, restaurante e hotéis nos respectivos territórios dos circuitos turísticos, o que traz benefícios econômicos para o setor privado, mas exige controle maior das prefeituras municipais com relação à limpeza pública e aos danos ambientais provocados nos territórios dos CTs. O crescimento dos gastos municipais nas funções de turismo e na recente gestão ambiental de algumas prefeituras apontam nessa direção. Essas trajetórias mostram lógicas espaciais diferentes no processo de organização dos serviços turísticos nos três estados.

### Estrutura e crescimento do emprego formal

No período 2002-2014, a trajetória do crescimento do emprego supera o crescimento dos estabelecimentos nos CT das frutas em São Paulo (176,1%), no CT da Serra da Mantiqueira (149,7%) e no dos lagos (132,5%) em Minas Gerais. Em sentido oposto, o ritmo do crescimento do emprego foi menor que dos estabelecimentos no CT da Chapada Diamantina (223,9%), no CT das águas em São Paulo (77,5%) e no CT da Costa do Cacau na Bahia (77,6%).

Considerando o desempenho do emprego por porte dos estabelecimentos nos serviços turísticos disponíveis nesses circuitos, o crescimento da participação relativa do emprego foi também predominante naqueles de porte micro na Chapada Diamantina (27,5 pontos percentuais), seguido do CT das águas em São Paulo (5,9 pontos percentuais) – o primeiro, em detrimento da redução da participação do emprego nos estabelecimentos de médio porte (-28,4 pontos percentuais), e o segundo, daqueles de pequeno porte (-5,0 pontos percentuais). No sentido oposto, o CT da Serra da Mantiqueira (MG)

Tabela 16.6 – Taxa de crescimento do emprego nos estabelecimentos de serviços turísticos nos municípios dos territórios dos circuitos turísticos (em pontos percentuais e variação no período) (2002-2014)

| Circuitos turísticos | Micro | Pequena | Média | Grande | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Circuito turístico das frutas (SP) | -6,2 | 0,7 | -3,2 | 8,7 | 176,1 |
| Circuito turístico das frutas (BA) | -2,3 | 2,3 | – | – | 132,7 |
| Circuito turístico das águas (SP) | 5,9 | -5,0 | 1,1 | -2,1 | 77,5 |
| Circuito turístico dos lagos (MG) | -2,6 | -1,1 | 1,5 | 2,2 | 132,5 |
| Circuito turístico da Serra da Mantiqueira (MG) | -11,5 | -5,4 | -7,9 | **24,8** | 149,7 |
| Circuito turístico da Costa do Cacau (BA) | -0,5 | 9,8 | -0,8 | -8,5 | 77,6 |
| Circuito turístico da Chapada Diamantina (BA) | **27,5** | 0,9 | **-28,4** | – | 223,9 |
| **Total** | -2,3 | 1,5 | -1,6 | 2,4 | 131,8 |

Fonte: Rais (2014)

apresenta a maior alteração na estrutura do emprego, com o aumento significativo da participação do emprego nos estabelecimentos de grande porte (24,8pp) (Tabela 16.6).

Nos estabelecimentos de pequeno porte, destaca-se o crescimento da participação relativa do emprego no CT da Costa do Cacau na Bahia (9,8 pontos percentuais cada um), seguido do CT das frutas em São Paulo (2,3pp). Nesses estabelecimentos, o emprego supera a metade dos empregados apenas no CT dos lagos (53,9%).

A participação relativa dos empregados nos estabelecimentos de porte micro nos serviços turísticos supera a metade dos empregados no território do CT da Chapada Diamantina (62,5%) e no CT das frutas (53,1%). Embora sejam poucos, os grandes estabelecimentos também empregam 24,8% dos empregados nos serviços turísticos do território do CT da Serra da Mantiqueira, 16,9% no CT das frutas em São Paulo, 16,3% no CT da Costa do Cacau na Bahia e 15,9% no CT das águas em São Paulo (Tabela 16.7).

Tabela 16.7 – Distribuição do emprego nos estabelecimentos de serviços turísticos nos municípios dos territórios dos circuitos turísticos (%) (2014)

| Circuitos turísticos | Micro | Pequena | Média | Grande | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Circuito turístico das frutas (SP) | 27,4 | 44,2 | 11,5 | 16,9 | 100,0 |
| Circuito turístico das frutas (BA) | **53,1** | 46,9 | – | – | 100,0 |
| Circuito turístico das águas (SP) | 31,3 | 41,8 | 11,0 | 15,9 | 100,0 |
| Circuito turístico dos lagos (MG) | 36,8 | **53,9** | 7,1 | 2,2 | 100,0 |
| Circuito turístico da Serra da Mantiqueira (MG) | 38,5 | 26,5 | 10,2 | **24,8** | 100,0 |
| Circuito turístico da Costa do Cacau (BA) | 34,9 | 38,8 | 10,0 | 16,3 | 100,0 |
| Circuito turístico da Chapada Diamantina (BA) | **62,5** | 37,5 | – | – | 100,0 |
| **Média total** | 32,5 | **44,0** | 9,8 | 13,8 | 100,0 |

Fonte: Rais (2014)

Os resultados apontam a importância de micro e pequenos estabelecimentos na geração de empregos em todos os CTs, atingindo em média mais da metade dos empregos, mas também registram que é significativa a participação dos médios e grandes estabelecimentos, chegando a atingir em média quase um terço dos empregos gerados.

## A composição dos conselhos estaduais de turismo: ambiente organizacional e institucional

### A representação nos circuitos turísticos

Como só no estado de Minas Gerais os circuitos turísticos são considerados modalidades de governança territorial, para a análise do ambiente organizacional e institucional da governança foram escolhidos os conselhos turísticos, por ter as mesmas funções e assim permitir uma comparação entre os três estados.

Conforme o Quadro 16.1, os níveis de representação dos agentes sociais (Estado, setor privado e sociedade civil) nos Conturs são distintos nos três estados. A maior participação do Estado se dá no Contur-BA (43%), seguida de um pouco mais de um terço nos outros dois conselhos (35%). A maior participação das organizações patronais e do setor privado se dá no Contur-MG (53%), bem à frente da participação elevada no Contur-SP (46%).

Quadro 16.1 – Ambiente organizacional e institucional. Representação nos conselhos estaduais de turismo (SP, MG, BA)

| **Estado setor público** | **Organizações patronais setor privado** | **Organizações laborais sociedade civil** |
|---|---|---|
| Contur-SP<br>15 Representantes (35%) | Contur-SP<br>20 Representantes (46%) | Contur-SP<br>8 Representantes (19%) |
| Contur-MG<br>15 representantes (35%) | Contur-MG<br>23 representantes (53%) | Contur-MG<br>5 representantes (12%) |
| Contur-BA<br>12 representantes (43%) | Contur-BA<br>11 representantes (39%) | Contur-BA<br>5 representantes (18%) |
| Subtotal<br>42 representantes (37%) | Subtotal<br>54 representantes (47%) | Subtotal<br>18 representantes (16%) |

Fonte: Setur-SP-MG-BA (2016)

Nesse ambiente de representação predominante do setor privado (47%) aliado com o setor público (37%), as organizações laborais e da sociedade civil não patronal têm baixa representação (16%), a menor delas no Contur-MG (12%). Nos outros dois conselhos, em São Paulo e na Bahia, a maior participação desse segmento não atingiu um quinto do total dos representantes.

## A participação do Estado e a intervenção do setor público

Conforme o Quadro 16.2, o nível de representação dos aparelhos do Estado e da intervenção do setor público é mais determinante no Contur-BA (43%), à frente no Contur-BH e Contur-SP (35%).

Em todos os estados, o setor público é sempre representado nos Conselhos pelas Secretarias estaduais. Entretanto, no estado de Minas Gerais, também possuem representação a Assembleia Legislativa, um banco e uma companhia estadual. Na Bahia, também há um representante da União dos Municípios da Bahia e outro das Zonas Turísticas do Estado.

Quadro 16.2 – Ambiente organizacional e institucional. Estado – setor público

| **Conselho Estadual de Turismo (SP)** | | |
|---|---|---|
| **Estado setor público (SP)** | **Estado setor público (MG)** | **Estado setor público (BA)** |
| ***15 Representantes (35%)***<br>- Setur<br>- SAA<br>- SDS<br>- Secretaria de Energia (SE)<br>- SC<br>- SDECTI<br>- SDPD<br>- SPDR<br>- Secretaria da Educação (SE)<br>- Sert | ***15 representantes (35%)***<br>- Setur<br>- Belotur<br>- Seapa<br>- SEC<br>- Sede<br>- Sedru<br>- SEF<br>- Segov<br>- Semad<br>- Seplag<br>- Sedese<br>- Setop<br>- ALMG | ***12 representantes (43%)***<br>- Setur<br>- Bahiatursa<br>- Secult<br>- Sema<br>- SSP – BA<br>- Seplan<br>- SICM<br>- Seinfra<br>- Seagri<br>- PGE<br>- 1 representante da União dos Municípios da Bahia |

| Conselho Estadual de Turismo (SP) | | |
|---|---|---|
| **Estado setor público (SP)** | **Estado setor público (MG)** | **Estado setor público (BA)** |
| - SMA<br>- Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos<br>- Secretaria da Segurança Pública<br>- SLT<br>- STM<br>- CPETUR | - BDMG<br>- Codemig | - 1 representante das Zonas Turísticas do Estado, a ser indicado pelo Fórum Estadual de Turismo |

Fonte: Setur-SP (2016)

## Organizações patronais – setor privado

Conforme o Quadro 16.3, as organizações patronais e do setor privado ultrapassam mais da metade dos representantes no Contur-MG (53%). Mesmo as participações inferiores verificadas no Contur-SP (46%) e no Contur-BA (39%) ultrapassam o mínimo de 33% para uma governança considerada democrática e tripartite. Nas representações dos conselhos predominam as associações e federações empresariais do comércio e dos serviços, as agências de viagem, hotéis, bares e restaurantes, os setores de comunicações e de eventos, lazer e entretenimento.

Quadro 16.3 – Ambiente organizacional e institucional. Organizações patronais

| Conselho Estadual de Turismo (SP, MG, BA) | | |
|---|---|---|
| **Organizações patronais setor privado (SP)** | **Organizações patronais setor privado (MG)** | **Organizações patronais setor privado (BA)** |
| ***20 Representantes (46%)***<br>- Abav<br>- Abeoc-SP<br>- ABIH/SP<br>- Abrasel/SP | ***23 representantes (53%)***<br>- 4 entidades empresariais<br>- 3 entidades do setor de agências, operadoras e transportes turísticos | ***11 representantes (39%)***<br>- Empresas de eventos<br>- Transportadoras turísticas<br>- Indústria de hotéis<br>- Agências de viagem |

| Conselho Estadual de Turismo (SP, MG, BA) | | |
|---|---|---|
| **Organizações patronais setor privado (SP)** | **Organizações patronais setor privado (MG)** | **Organizações patronais setor privado (BA)** |
| - Abraturr/SP<br>- ACSP<br>- Agência de Desenvolvimento do Turismo da Macrorregião Sudeste do Brasil<br>- Aviesp<br>- CTET<br>- FC&VB-SP<br>- Fecomercio<br>- Fhoresp<br>- Fresp<br>- Sebrae-SP<br>- Senac-SP<br>- Senar AR-SP<br>- Sindetur-SP<br>- Sindiprom<br>- SPCVB<br>– SPTURIS | - 3 entidades do setor de hospedagem e alimentação<br>- 4 entidades do setor de capacitação e qualificação<br>- 1 entidade do setor de comunicação e mídia<br>- 3 entidades do setor de eventos, lazer e entretenimento<br>- 2 entidades do setor de fomento<br>- 3 entidades do setor de segmentos turísticos | - Bares e restaurantes<br>- Entidades de turismo rural<br>- Sindicato das empresas de turismo<br>- 1 representante dos bancos ou agências de desenvolvimento<br>- 1 representante da Infraero<br>- Sebrae<br>- Senac |

Fonte: Setur-SP (2014)

## Organizações laborais e da sociedade civil não patronal

Conforme o Quadro 16.4, o nível de representação das organizações laborais e da sociedade civil não patronal nos Contur dos três estados é muito baixa, não atingindo um quinto da representação. A presença da sociedade civil é mais marcante e mais diversificada no Contur-SP (19%) e no Contur-BA (18%), bem à frente das representações do Contur-MG (12%). As representações manifestam-se por meio de associações profissionais, federações e sindicatos de trabalhadores do comércio e de guias turísticos.

Com base nesses resultados processuais do ambiente organizacional e institucional dos circuitos turísticos, é possível concluir afirmando tratar-se de uma *governança pública-tripartite com hegemonia do setor privado*, isto é, uma

Quadro 16.4 – Ambiente organizacional e institucional

| **Conselho Estadual de Turismo (SP, MG, BA)** | | |
|---|---|---|
| **Organizações laborais sociedade civil (SP)** | **Organizações laborais sociedade civil (MG)** | **Organizações laborais sociedade civil (BA)** |
| ***8 Representantes (19%)***<br>- Abbtur São Paulo<br>- Comissão Paulista de Folclore<br>- Abrajet-SP<br>- Amitur<br>- Fechsesp<br>- Sindegtur-SP<br>- Sindepat<br>- 1 representante do Conselho do Turismo Regional Paulista | ***5 representantes (12%)***<br>- 2 entidades de trabalhadores<br>- 3 organizações regionais ou municipais | ***5 representantes (18%)***<br>- Bacharéis em turismo<br>- Guias de turismo<br>- Jornalistas e escritores de turismo<br>- Sindicato dos Trabalhadores de Turismo<br>- 1 representante da comunidade científica, que possua curso superior de turismo |

Fonte: Setur-SP (2014)

governança dominada pelas organizações patronais com apoio das instituições públicas e outras organizações da sociedade civil, que juntas impulsionam a coordenação compartilhada dos atrativos turísticos e das estratégias territoriais. Como observado, a governança territorial é tripartite, mas a participação dos diferentes setores da sociedade é diferenciada e não obedece à regra da governança tripartite vigente para todos.

## Conclusões

Com relação à dinâmica dos territórios dos circuitos turísticos estudados, os dados sobre a dinâmica econômica indicam desigualdade entre os municípios que participam dos CTs nos três estados e entre os próprios CTs. Vale recordar que, tomando como parâmetro o PIB *per capita*, o circuito turístico das frutas em São Paulo apresenta um valor de R$ 72.187,54, enquanto o circuito turístico da Chapada Diamantina na Bahia apresenta um valor de R$ 7.514,76, em 2014. A mesma situação se repete no que diz respeito às cidades: Louveira (em São Paulo, participante do circuito turístico das frutas) apresenta um PIB *per capita* de R$ 216.016,70, enquanto Macururé (na Bahia, participante do circuito turístico das frutas – São Francisco) apresenta um PIB *per capita de* R$ 4.375,68, em 2014.

Já os dados sobre a dinâmica social indicam que dos municípios que participam dos sete circuitos turísticos, seis apresentam crescimento do número de organizações associativas, enquanto aqueles que participam do CT das águas (SP) apresentam queda. As organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideram em quatro, as religiosas lideram em dois e as sindicais lideram em um CT. Elas abrangem mais municípios e apresentam maiores números do que as outras categorias, especialmente as políticas. Por um lado, tais resultados são indícios de ampliação da participação e da queda da legitimidade da política tradicional. Por outro lado, também indicam a separação entre política e vida social. Talvez, dentro dessa lógica, as organizações associativas políticas sejam tão poucas porque não servem como canal entre as demandas da sociedade civil e o Estado e, nesse sentido, bloqueiam a participação.

Esse crescimento das organizações da sociedade civil reflete-se na composição dos conselhos estaduais de turismo, mas sob o domínio das organizações patronais do setor privado, principais aliados do setor público estatal. Juntos alcançam cerca de 80% dos conselheiros. Assim, a participação das organizações da sociedade civil não patronal nos conselhos estaduais de turismo em São Paulo e na Bahia não ultrapassa 20%. Em Minas Gerais, a participação desse segmento no conselho turístico atinge apenas 12% do total dos conselheiros. Portanto, trata-se de uma governança pública-tripartite com hegemonia do setor privado, isto é, uma governança dominada pelas organizações patronais com apoio das instituições públicas, que juntas impulsionam a coordenação compartilhada dos atrativos turísticos e das estratégias territoriais.

Embora os conselhos turísticos tenham atuações diferenciadas, eles coincidem por não expressar a diversidade dos interesses diferenciados das riquezas dos territórios, se consideradas as diferentes formações históricas das regiões turísticas nos três estados. No âmbito das regiões e circuitos turísticos, a construção das governanças locais ainda é débil, mas vem se utilizando de forma descoordenada das potencialidades das paisagens e identidades socioculturais e ecológicas, pautada na oferta de uma cesta de bens e serviços turísticos naturais e construídos especificamente nos territórios.

# 17
# O circuito turístico das águas paulistas e o arranjo/Circuito das Malhas do Sul de Minas

*Lucas Labigalini Fuini*
*Bernadete Aparecida Caprioglio de Castro*

## Introdução

O presente capítulo busca caracterizar o panorama atual da governança e desenvolvimento territorial local/regional nos circuitos turísticos e arranjos produtivos locais (Fuini, 2014g; 2016), com destaque para as realidades do circuito/arranjo produtivo das malhas do Sul de Minas (articulado ao arranjo produtivo do vestuário do Sul de Minas) e do Circuito das Águas de São Paulo.

Desse modo, este capítulo retoma os elementos que embasam o projeto de pesquisa em geral, propondo as seguintes questões gerais: há mobilização socioinstitucional nos territórios produtivos nos estados de SP, MG e BA? Essa mobilização produz formas pactuadas de governança? Essas experiências produzem o efeito para o desenvolvimento produtivo e social territorial que delas se espera? Pretendeu-se, também, conhecer melhor as possibilidades de convergências na coordenação pública dessas estratégias e, além disso, aprofundar a compreensão do grau de antagonismo nas relações de poder e nos processos de hegemonia e contra-hegemonia política, questões centrais nos processos de construção e dos usos dos territórios (Pires et al., 2017).

A justificativa para este estudo decorre da necessidade de incorporar estudos empíricos às hipóteses teóricas sobre as possibilidades e a eficácia de construir formatos de desenvolvimento local/regional pautados em

recursos/ativos específicos (Benko; Pecqueur, 2001) e alicerçados em estruturas de governança territorializadas e potencialmente tripartites e democráticas (Pires et al., 2011). Esse aparato teórico deve ser constantemente confrontado e enriquecido à luz da realidade brasileira e sua formação econômica periférica (Furtado, 2003), seu modelo de desenvolvimento desigualmente combinado (Oliveira, 2003), com um padrão societário e cultural pautado na colonialidade do saber (Porto-Gonçalves, 2006).

Nessa complexidade, investigaremos realidades regionais presentes no estado de São Paulo e em Minas Gerais que ao mesmo tempo que reforçam esses parâmetros, expõem elementos de inovação e especificidades produtivas e organizacionais que orientam a constituição, ainda que parcial e limitada, de um bloco socioterritorial em meio a um regime de acumulação e modo de regulação mais amplo (Lipietz; Leborgne, 1988). A governança seria a possibilidade de regular esses processos ou, ao menos, estabelecer um quadro comum de contato e mediação de conflitos entre atores em suas ações territoriais, buscando colocar limites à desterritorialização enquanto precarização e exclusão, ainda que tragam em suas engrenagens visões limitadoras da realidade, muitas vezes a partir do olhar corporativo e privatístico sobre o território.

Os territórios definidos pelos circuitos turísticos e arranjos produtivos são formações históricas e socioespaciais que mesclam ações de dominação políticas e econômicas e de apropriação e identidades socioculturais (Haesbaert, 2004), apoiadas em certo entorno natural ou meio ecológico (Saquet, 2007). São territorialidades construídas na lógica de ação de atores públicos, privados e da sociedade civil em torno de instituições e certas normas, acordos e convenções (pactos) (Fuini, 2014b), promovendo processos de desterritorialização e reterritorialização de empresas, trabalhadores e consumidores, em diferentes formatos e temporalidades (Saquet, 2010), cruzando a lógica setorial com a lógica territorial (Fuini, 2013a). É possível considerar, também, os circuitos/APLs como formatos e possibilidades de usos do território por meio de especializações territoriais da produção atreladas à conjugação de atividades econômicas, sistemas de engenharia, normas (círculos de cooperação) e ações sociais (Santos, 2000; Santos; Silveira, 2001).

Além desta introdução, o capítulo está dividido em três seções. A primeira trata da dinâmica socioeconômica e política dos territórios do arranjo/

circuito. A segunda mostra as diferenças de governança entre o CT das águas de SP e o APL/CT das malhas de MG. A terceira discute as instâncias de governança e seus respectivos representantes. Por último, as conclusões.

## A dinâmica socioeconômica e política dos territórios

### Dados gerais

Em trabalhos anteriores (Fuini, 2007; 2008; 2010; 2015) analisamos, com detalhes, a dinâmica socioeconômica e a construção da governança vinculada à aglomeração de indústrias de vestuário em malhas do Sul de Minas Gerais (Fuini, 2007; 2008) e também a do circuito turístico das águas do estado São Paulo (Fuini, 2010; 2015). Atualmente o Circuito das Águas é composto pelos seguintes municípios indicados na Tabela 17.1.

Tabela 17.1 – Municípios do Circuito das Águas paulista – dados demográficos e socioeconômicos (2014)

| Nomes | População (2010) | Pop. urbana | IDH | Índice Gini |
|---|---|---|---|---|
| Águas de Lindoia | 18.509 | 17.111 (99%) | 0,745 (265º.) | 0,4612 |
| Amparo | 71.568 | 51.811 (79%) | 0,785 (50º.) | 0,4977 |
| Jaguariúna | 54.204 | 43.093 (97%) | 0,829 (36º.) | 0,5020 |
| Lindoia | 6.708 | 6.708 (100%) | 0,742 (290º.) | 0,4956 |
| Monte Alegre do Sul | 7.817 | 4.091 (57%) | 0,759 (169º.) | 0,4774 |
| Pedreira | 46.568 | 41.209 (88%) | 0,769 (115º.) | 0,4261 |
| Serra Negra | 28.742 | 22.893 (87%) | 0,767 (127º.) | 0,4836 |
| Socorro | 37.280 | 24.944 (67%) | 0,729 (400º) | 0,4524 |

Fonte: Censo demográfico IBGE (2010) e Atlas do Desenvolvimento da PNUD/IBGE (2014)

No circuito das águas, em geral, estão presentes municípios de pequeno porte, e os maiores, como Amparo, não têm mais de 80 mil habitantes. A vida de relações está muito vinculada à atração exercida pela polarização de Campinas em sua mesorregião, aglomerado que possui mais de 3 milhões e 700 mil habitantes (IBGE, 2017). A maior parte da população vive na zona urbana, não obstante alguns municípios terem uma ruralidade mais

acentuada, como Monte Alegre do Sul e Socorro. A totalidade dos municípios apresenta Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elevado, sendo que Jaguariúna desponta, nesse caso, com IDH muito alto. No entanto, ao mesmo tempo que apresenta o IDH mais elevado, é o município com maior desigualdade de renda, enquanto a menor desigualdade é apresentada pelo município de Pedreira.

Atualmente, o circuito mineiro das malhas é composto por seis municípios (Tabela 17.2). Trata-se de uma realidade formada por pequenas cidades, sendo a maior delas Ouro Fino. São polarizados por Poços de Caldas, centro de referência da mesorregião do Sul e Sudoeste de Minas (população de 2.463.000 hab.) e da microrregião de Poços de Caldas (338.261 hab.). Apesar da predominância de população vivendo nas áreas urbanas, a vida de relações rurais ainda é muito presente em municípios como Albertina e Inconfidentes. A maioria apresenta IDH alto, exceto Inconfidentes. O Índice de Gini demonstra, no entanto, uma distribuição de renda familiar melhor que a do Circuito das Águas, sendo que a menor desigualdade é apresentada pelos municípios de Albertina e Jacutinga (Atlas BR, 2021).

Tabela 17.2 – Municípios do Circuito das Malhas mineiro – dados demográficos e socioeconômicos

| **Nomes** | **População (2010)** | **Pop. Urbana** | **IDH** | **Índice Gini** |
|---|---|---|---|---|
| Albertina | 3.504 | 2.012 (69%) | 0,722 | 0,3474 |
| Borda da Mata | 18.873 | 13.718 (70%) | 0,730 | 0,4633 |
| Inconfidentes | 7.534 | 3.678 (53%) | 0,692 | 0,4915 |
| Jacutinga | 25.199 | 19.076 (83%) | 0,715 | 0,4326 |
| Monte Sião | 23.238 | 16.268 (70%) | 0,744 | 0,4478 |
| Ouro Fino | 33.576 | 23.763 (75%) | 0,722 | 0,4623 |

Fonte: Censo demográfico IBGE (2010) e Atlas do Desenvolvimento d PNUD/IBGE (2014)

Além disso, o quadro institucional manifesta predomínio de organizações de direitos sociais, religiosas e associativas sindicais, com destaque para os municípios com maior peso populacional e econômico. Adicionalmente, o quadro partidário apresenta o predomínio de partidos de centro e de direita nas prefeituras, geralmente vinculados a coligações partidárias que dão apoio aos governos estaduais.

O PIB e PIB *per capita* revelam patamares elevados no Circuito das águas, com destaque para municípios de base industrial diversificada. No valor adicionado, há predomínio de atividade de serviços, seguida pela atividade industrial. Os municípios do Circuito das Malhas apresentam renda intermediária e os municípios polarizadores possuem valor adicionado industrial significativamente maior que os demais. Em geral, predomina o gasto social e político nos municípios analisados, implicando a diminuição de gastos econômicos no período recente. Esses dados relacionam-se ao perfil do mercado de trabalho, com predomínio de trabalhadores assalariados empregados e forte participação do emprego em cargos públicos e militares no Circuito das Malhas. É também significativa a participação de trabalhadores por conta própria, crescente nos últimos anos (IBGE, 2002-2012/2014).

## Segmento de atividade e porte dos estabelecimentos

A microrregião do Circuito das Águas é bastante heterogênea no que tange ao seu perfil produtivo, destacando-se o predomínio da atividade de serviços (exceto administração pública) quanto ao valor adicionado. O peso econômico de um município não indica, necessariamente, seu protagonismo no segmento turístico e uma hegemonia inconteste nas decisões da estrutura de governança para o circuito turístico. Mesmo os municípios líderes necessitam do apoio das demais localidades de sua região, tecendo relações mais horizontais (Storper; Harrison, 1994). Jaguariúna, por exemplo, gera 40,1% dos empregos formais alocados na atividade industrial, com valor adicionado correspondente a 30,9% do valor do PIB local, no entanto não é o lócus da atividade turística regional. Em Amparo, por exemplo, a participação da indústria no valor adicionado era de 44,5% do PIB em 2015, respondendo o setor por 45,6% dos empregos formais. Já em Águas de Lindoia, a porcentagem de empregos na indústria é de 17,9% e o valor adicionado na indústria é de 9,8%, em comparação ao peso dos serviços (incluindo aí o segmento de turismo), que é de 55,2% dos empregos formais (Perfil Seade). Em Serra Negra, em perfil similar ao de Águas de Lindoia, a atividade de serviços responde por 47,7% dos empregos formais e o comércio atacadista e varejista, 29,9% (IBGE/Seade/Rais, 2015; 2016).

Dentre as aglomerações produtivas de micro e pequenas empresas ou APLs embrionários, identificados na região do Circuito das Águas, destacam-se a confecção de artigos do vestuário – com presença em Águas de Lindoia (140 estabelecimentos), Amparo (83), Serra Negra (89) e Lindoia (23), atrelado a uma grande quantidade de MPEs no setor de comércio de varejo do vestuário (594 estabelecimentos) – e a produção de minerais não metálicos associada ao varejo de artigos de uso doméstico, concentrados em Pedreira (297 estabelecimentos)[1]. Em menor proporção do número de estabelecimentos, há também aglomerado de engarrafamento de água (Lindoia) e de artefatos para construção civil (Jaguariúna).

No segmento turístico, atividade-fim da estrutura de governança analisada, torna-se pronunciada essa complementaridade e heterogeneidade em torno do segmento. Envolvendo atividades que vão do transporte de passageiros ao lazer, destacam-se, em número de estabelecimentos na região, Serra Negra, Socorro e Amparo. Considerando que atividades tais como restaurantes e serviços de alimentação (CNAE 561) e atividades de recreação e lazer (CNAE 932) não servem somente aos turistas, os dados podem estar superestimados para centros cuja dinâmica econômica não depende do turismo de viagens. Mas quando consideramos a categoria hotéis e similares (CNAE 551), fica mais clara essa vocação, destacando-se os municípios de Serra Negra, Águas de Lindoia e Socorro, que respondem por 71,4% da oferta de estabelecimentos de hospedagem na região. Isso cria uma centralidade em torno dessas cidades, mesmo que o turista transite entre várias delas para passeios, configurando a lógica própria do espaço turístico de um circuito. Observa-se também que a maior parte desses estabelecimentos é de micro e pequeno porte, e somente em Águas de Lindoia é significativa a presença de hotéis de médio e grande porte, ou seja, com mais de cinquenta funcionários.

Segundo Pecqueur (2009), o modelo de circuitos pode se aproximar da ideia de "cesta de bens e serviços" produzidos pelo território, que cria uma oferta agregada particular, envolvendo a interação entre fornecedores e produtores em modelos como o de arranjos e sistemas produtivos e

---

1 Outros aglomerados de destaque são o atacado de animais vivos e plantas ornamentais em vasos, concentrados em Holambra (71 e 78 estabelecimentos, respectivamente) e a construção e varejo de materiais de construção (111 estabelecimentos), concentrados em Jaguariúna e Holambra.

agroalimentares localizados, com forte ancoragem territorial. Esse modelo de ancoragem territorial pautado na qualidade dos bens combinados é reconhecido pelos seguintes fatores: a) atributos estruturais e ambientais que contribuem para qualificar o território, b) existência de uma estratégia pública para oferta de bens e serviços públicos e privados, c) função ativa do consumidor na escolha da cesta de bens e serviços.

No Circuito das Malhas, a despeito do rótulo turístico da política estadual de apoio, sua orientação é para o turismo de compras, exercendo-se maior demanda por estabelecimentos de alimentação e restaurantes do que de hotelaria propriamente dita. A microrregião é fortemente especializada no segmento têxtil, sobretudo de artefatos de vestuário em tecidos em malha. A estrutura industrial, concentrada nos municípios de Jacutinga e Monte Sião, e em menor intensidade em Ouro Fino e Borda da Mata, coloca a indústria como setor significativo na geração de empregos formais, respondendo por 34% em Jacutinga e 47% do total em Monte Sião, complementados por um setor comercial também relevante (38 a 36% dos empregos). Monte Sião e Jacutinga concentram, sozinhas, 1.464 estabelecimentos de micro e pequeno porte (até cem funcionários), sobretudo nas atividades de fabricação produtos têxteis (CNAE 13) e confecções de artigos do vestuário e acessórios (CNAE 14). A atividade de confecções do vestuário é quase em sua totalidade feita em estabelecimentos de porte micro, com até dezenove funcionários, sendo que a maioria tem até quatro funcionários. Monte Sião respondia por 50% da produção do estado de Minas Gerais na atividade de fabricação de artigos do vestuário produzidos em malharias e tricotagens (CNAE 1422-3/00) em 2013, enquanto Jacutinga respondia por 28% da produção nesse segmento (Rais-MTE, 2014).

Em geral, retomamos as conclusões obtidas em textos anteriores de que as realidades de organização territorial do Circuito das Águas do leste paulista e do arranjo produtivo do Circuito das Malhas do Sul mineiro se comportam como verdadeiros circuitos de arranjos, considerando que no contexto mais amplo dos circuitos regionais de turismo se encontram diversas especializações e aglomerados produtivos e de serviços que funcionam como recursos e ativos específicos (Fuini, 2007; Benko; Pecqueur, 2001). Esse modelo de organização territorial pode estar centrado em apenas um arranjo, caso do Circuito das Malhas, formato de circuito-arranjo, ou em dois ou mais aglomerados, caso do Circuito das Águas, apoiado na indústria e comércio

de artigos de vestuário (Amparo, Águas de Lindoia, Serra Negra, Socorro), envasamento/engarrafamento de água (Lindoia) e cerâmica decorativa (Pedreira) etc. No entanto, o formato de política pública baseado nos princípios de cooperação e concertação socioterritorial que mais prosperou foi o de circuitos turísticos.

Em geral, essa pode ser citada como uma tentativa de construir "vantagens diferenciadoras", segundo Pecqueur, baseadas na especificação de recursos, em relação às vantagens comparativas pautadas exclusivamente em custos e preços:

> Para os territórios, trata-se então de não mais se especializar segundo a lógica do esquema comparativo, mas de preferência escapar das leis da concorrência quando elas se tornam impossíveis de serem seguidas, visando à produção para a qual eles estariam (no modelo ideal) em situação de monopólio. Este tipo de comportamento coloca em questão o recorte baseado em sistemas produtivos nacionais (espaços dados), já que as iniciativas não resultam de uma política centralizada no âmbito de um Estado-Nação, mas de grupos de atores mobilizados para resolver um problema que diz respeito à dinâmica dos processos produtivos. (Pecqueur, 2009, p.96)

## A governança em diferentes modalidades: CT das águas de SP e APL/CT das malhas de MG

O Circuito das Águas paulista tem uma representatividade no segmento de turismo e hotelaria já consolidada, possuindo a terceira maior rede de hotelaria do estado (Fuini, 2010) e chegando a receber mais de 2 milhões de turistas nas férias de inverno de 2017.[2] O órgão gestor da governança regional é o Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Polo Turístico do Circuito das Águas Paulista, criado em 2004, em associação dos prefeitos de oito municípios da região, com apoio da então Secretaria de Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Turismo do estado. Por sua relativa precocidade como projeto de construção de uma governança regional,

2 Mais dados disponíceis em: https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao. Acesso em: 18 out. 2017.

o consórcio, com sede hoje em Serra Negra (Centro de Exposições), passou a ser referência estadual e nacional de gestão turística, segundo seu gestor e diretor administrativo, Juliano Belini, em que pese que seu alcance seja limitado por causa de restrições orçamentárias e de recursos humanos, aspectos ressaltados em entrevista.

A construção da imagem da região como destino turístico foi elaborada desde a fundação da cidade de Águas de Lindoia, em 1916, pelo médico Francisco Tozzi, descobrindo propriedades hidroterápicas e curativas nas águas da região. Nos anos de 1950, a cidade então chamada Lindoia adquire o título de estância hidromineral e, em 1959, é inaugurado o novo Balneário Municipal. O período dos hotéis-cassino, dos anos de 1910 a 1940, também incentivou o investimento no segmento de hospedagem na região. Atualmente a região se destaca pelo turismo de estância, montanha e de aventura, polarizando a hotelaria em Águas de Lindoia, Serra Negra e Socorro e oferecendo atrativos para visitação e consumo nos demais municípios do circuito. A diversificação do atrativo turístico no circuito, polarizado por Águas de Lindoia, aponta, segundo seu *Plano Diretor de Turismo* (Águas de Lindoia, 2018, p.42), os três segmentos priorizados no destino turístico dessa região: turismo de saúde; turismo de negócios e eventos; ecoturismo. Hoje a região adere ao turismo mais intenso em alguns municípios estâncias hidrominerais e agrega outras atividades diversas de serviços, agropecuária e indústria em outros membros, como as flores de Holambra, a cerâmica de Pedreira, vestuário/malhas de Águas de Lindoia, Serra Negra e Amparo etc., constituindo o que definimos outrora como um circuito de arranjos (Fuini, 2010; 2015).

Já o arranjo produtivo local do Circuito das Malhas, assim denominado pela Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (núcleo gestor da política mineira de APLs), está presente no rol das políticas voltadas ao segmento industrial de pequenas e médias empresas desde o início dos anos 2000. Essa territorialidade de aglomeração passou a constituir um circuito turístico em 2005, sendo certificado pela Secretaria de Estado de Turismo em 2006. Desde o início dos anos de 2000, em ações do Sebrae e BNDES, a região do Circuito das Malhas se apresenta como um arranjo produtivo local. Segundo Fuini (2007), apoiado em dados de especialização e concentração territorial da produção e da oferta de empregos na indústria de malhas, além de informações sobre a governança local,

afirmamos que já se poderia tratar de um APL, dada a densidade econômica e institucional local da produção nesse segmento (Fuini, 2007; 2015).

Desse modo, a região, cujos centros produtores principais são os municípios de Jacutinga e Monte Sião, se coloca em torno de duas identidades institucionais em termos de políticas públicas: uma em geral denominada Circuito das Malhas, expressão vinculada à política estadual de apoio ao turismo, e outra também como arranjo produtivo do próprio Circuito das Malhas, mais especificamente denominado APL de vestuário em malhas de Jacutinga e região (os demais municípios oferecem outras especificidades do segmento de vestuário, como os pijamas de Borda da Mata, ou trabalham com acabamento, como o acabamento em crochê de Inconfidentes). No entanto, o termo APL é pouco conhecido pelos gestores de políticas públicas locais, mesmo entre aqueles envolvidos com o próprio circuito turístico. O órgão gestor do Circuito das Malhas é a Associação Intermunicipal do Circuito das Malhas do Sul de Minas, com sede em Ouro Fino/MG. Sua presidente atual, Priscila Daiana de Moraes (diretora de Cultura e Turismo de Jacutinga), disse acreditar no potencial da regionalização do turismo, apontando, no entanto, que municípios do circuito ainda não se veem no formato de regionalização, não se veem enquanto grupo organizado.

A tradição da produção de malhas local remonta ao saber-fazer de imigrantes italianos e seus descendentes que chegaram a essa região e mantiveram o hábito de trabalho com as técnicas de costura em tricô e crochê, sobretudo entre as mulheres. Nos anos de 1960 essa produção passou a ser apresentada em feiras de finais de semana, sendo conhecida por turistas que visitavam o Circuito das Malhas. Nos anos de 1980 e 1990, sobretudo, dá-se um processo de modernização tecnológica que leva muitas empresas do segmento de malharias a incrementar a produção: dotação de capital, investimento em maquinário (teares automáticos) e investimentos nos estabelecimentos comerciais. Esse processo conduziu a um fortalecimento do êxodo rural nessas cidades, criando um mercado de trabalho local vinculado ao segmento do vestuário. Nos anos 2000 se consolidaram algumas malharias de maior porte e a demanda do segmento por políticas de apoio. No entanto, relações de subcontratação de mão de obra se colocam como elementos de competitividade de flexibilidade defensiva (Leborgne; Lipietz, 1994), com a conciliação do moderno e do arcaico, do circuito superior e inferior da economia urbana (Santos, 2000).

Desse modo, é de suma importância descobrir algo mais sobre a cultura das localidades receptoras dos fluxos humanos, observando o que faz com que uma região venha a ser mais ou menos demandada por níveis diferentes de segmentos de visitantes, tomando por base a multiplicidade de elementos da sua oferta, de seu patrimônio global que agregará valores sociais e econômicos para o desenvolvimento local com base na atividade de lazer e turismo (Leite; Marques, 2008). Na visão da presidente da Associação Intermunicipal do Circuito, há de se valorizar outros elementos associados ao desenvolvimento local, como a memória e a identidade, recursos que representam um ganho competitivo para o arranjo/circuito. A fala da presidente da associação é importante por ser de uma gestora que pensa em buscar especificidade local, baseando-se na cultura como recurso/ativo, agregando valor ao produto turístico. O saber-fazer dos imigrantes e descendentes de italianos, por exemplo, atua como elemento diferencial nesse circuito.

## As instâncias de governança e seus representantes

### Circuitos turísticos e as políticas estaduais de turismo

Segundo Fuini (2013), os circuitos turísticos compreendem determinada área geográfica, caracterizada pela predominância de elementos culturais, históricos e naturais, criando uma identidade entre municípios que se consorciam, por meio da iniciativa privada e pública, para complementar os atrativos e equipamentos turísticos com objetivo de ampliar o fluxo e a permanência de visitantes, com consequente geração de emprego e renda. É um conceito e uma ferramenta de governança para o planejamento territorial e gestão de turismo em face de um movimento crescente de descentralização política de turismo do nível nacional para o nível dos estados e municípios.

Trata-se de um formato de governança, geralmente apoiado em consórcios intermunicipais ou associações privadas intermunicipais apoiadas pelo Ministério do Turismo (MTur) em conjunto com a Embratur, para gerir as políticas de regionalização turística inserida no Plano Nacional de Turismo (PNT) junto aos estados e municípios. Essa figura institucional descentralizada está colocada no plano plurianual para o período 2007-2010, vinculada aos seguintes programas: Programa de Planejamento e Gestão da

Regionalização (PPGR), Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos (Pest), Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo (Pepat) e, por fim, ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo (Prodetur), vinculado a recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em especial, o PPGR destina-se a um conjunto de projetos e ações para as regiões turísticas de todo o Brasil, contemplando desde atividades de articulação, sensibilização e mobilização até elaboração, realização e institucionalização das instâncias de governança regional voltadas aos planos estratégicos das regiões turísticas (Fuini, 2013a). Os municípios do Circuito das Águas compõem duas instâncias de governança: a Região do Bem-Viver, definida pelo MTur e que reúne mais de trinta municípios, conjugando as tradicionais regiões do Circuito das Águas e das Frutas paulista e a região do Circuito das Águas e Flores paulista, expressões reconhecidas pela política estadual de apoio ao turismo, classificando os municípios como estâncias ou municípios de interesse turístico.

Na atual classificação utilizada na Política Nacional de Turismo (2017-2019) e pelo Programa de Regionalização do Turismo, o MTur define cinco categorias para classificar os municípios turísticos, considerando as seguintes variáveis: número de estabelecimentos formais cuja atividade principal é hospedagem (Rais); número de empregos formais no setor de hospedagem; estimativa de turistas a partir do estudo de demanda doméstica; estudo da demanda doméstica (Fipe/MTur). Analisando os municípios do Circuito das Águas, podemos perceber que a maior parte ocupa o grupo C, sendo que Águas de Lindoia, Serra Negra e Jacutinga ocupam o grupo B, grupo que representa 4,9% dos municípios do mapa turístico brasileiro, aqueles em média com cerca de 36 estabelecimentos hoteleiros e que recebem pouco mais de 230 mil turistas domésticos por ano. Os municípios do grupo C, D e E muitas vezes são aqueles que oferecem suporte de atrativos turísticos aos municípios dos grupos A e B, mas que não concentram estabelecimentos de hospedagem (Ministério do Turismo, 2016). Esse quadro evidencia que os municípios do Circuito das Águas estão mais voltados ao segmento de serviços em lazer e turismo e de hospedagem, oferecendo maior quantidade de estabelecimentos hoteleiros e recebendo maior fluxo de turistas.

## O consórcio intermunicipal do Circuito das Águas

O Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Polo Turístico do Circuito das Águas Paulista foi oficializado em 2004, por meio de conversas que vinham ocorrendo entre gestores municipais desde 2000/2001, sendo efetivado em 2005. No Consórcio do Circuito das Águas paulista[3] existem duas instâncias de tomada de decisões: a) a reunião de gestores do turismo (envolvendo secretários de turismo, esportes, imprensa) e membros dos conselhos municipais e do conselho regional de turismo, presidida pelo gestor do consórcio, convocada conforme demanda e aberta a membros da iniciativa privada e da sociedade (por convite, portanto fechada à população em geral), e b) a reunião de prefeitos,[4] instância máxima de decisão e que ocorre a cada três meses, decidindo sobre questões de investimentos maiores e itens do estatuto, aberta somente a convidados.

Em entrevista concedida por Juliano Belini (gestor do consórcio), afirma-se que nesses conselhos a busca é sempre por formar consensos. As decisões, sobretudo na reunião de prefeitos, são tomadas por maioria simples para aqueles que têm voz e voto. Os principais problemas e dificuldades na operacionalização da governança são contar com a participação ativa dos gestores e envolvimento maior de alguns municípios, sobretudo para conciliar interesses na construção de um plano diretor regional de turismo para o circuito, meta maior da atual gestão. Os recursos humanos também podem ser ampliados, sobretudo para a própria equipe de recursos humanos e apoio administrativo do consórcio. No entanto, a percepção do gestor é que o consórcio trouxe benefícios pelo empenho dos gestores, sendo um dos mais organizados do país, e os pontos de concordância entre membros geralmente ocorrem quanto às necessidades de parcerias com secretaria estadual e mobilização de recursos para participação em eventos e feiras externas que apresentam os atrativos dos municípios.

O consórcio se manifesta como *bloco e rede de poder socioterritorial*, uma vez que o poder público, empresariado e sociedade civil têm, nessas estruturas, algum espaço para se manifestar e debater assuntos de interesse público,

---

3 Informações pautadas em entrevista com Juliano Belini, gestor e diretor administrativo do Consórcio Intermunicipal do Circuito das Águas, ocorrida no dia 27 de março de 2018.

4 As reuniões ordinárias e a gestão administrativa do consórcio têm lugar no Centro de Convenções de Serra Negra.

sendo o embrião de formas de *concertação e pactos socioterritoriais.* Mas estas últimas ainda são incompletas em relação ao sentido dado por Dallabrida e Becker (2003), pois não chegam a constituir formas descentralizadas, voluntárias e pautadas em decisões das sociedades organizadas, uma vez que são os poderes públicos do município que pilotam as negociações e o processo de tomada de decisões, por meio de política regionalizada desde cima, pelo Ministério do Turismo e Secretaria Estadual de Turismo.

Desse modo, o modelo de governança do consórcio intermunicipal é pautado em duas câmaras decisórias: uma mais consultiva, que encaminha pautas para o gestor e tem certa participação da sociedade civil, e outra deliberativa, que decide sobre o uso de recursos e pleitos com governo estadual e federal, de participação exclusiva dos poderes públicos municipais. Trata-se de um modelo de *governança estatal-privada* em que o Estado (no caso as prefeituras) e instituições públicas (no caso, as secretarias) coordenam as estratégias territoriais em negociação com o setor privado, oferecendo certos serviços e recursos demandados pelos atores privados e a sociedade organizada. Essa categorização está de acordo com a informação obtida no *Catálogo dos circuitos turísticos-águas paulista*, ao afirmar que essa série de catálogos turísticos foi desenvolvida pelo Sebrae-SP, com o apoio de governanças locais e do empresariado paulista (Sebrae-SP, 2016).

Tal aspecto reforça aquilo de que trata Harvey (2005) sobre a mudança no estilo de governança urbana que desde os anos de 1970, sobretudo nos países capitalistas centrais, vem substituindo o modelo de planejamento e administrativismo urbano pelo modelo de empreendedorismo, mais associado a parcerias público-privadas, à economia política do lugar e à visão de mercantilização do espaço urbano por meio de ideia de cidades que competem, explorando vantagens competitivas para a produção de bens e serviços, buscando melhorar a posição competitiva da localidade/setor na divisão espacial do consumo. Essa conotação aparece na fala do gestor do consórcio, ao afirmar que com a aplicação da Lei nº 1261, de 29 de abril de 2015, definindo a classificação de municípios estância e municípios de interesse turístico, exige-se maior atuação dos consórcios municipais de turismo em incentivar projetos e estimular a competitividade regional.

## Associação Intermunicipal do Circuito das Malhas do Sul de Minas

A Associação intermunicipal do Circuito das Malhas foi oficializada em 2005, como esforço de obtenção de certificação e adequação ao modelo de política estadual de turismo introduzido no primeiro mandato de Aécio Neves (PSDB). Para obtenção de informações sobre a associação, concedeu--nos entrevista a atual presidente da entidade (desde 2017), a dirigente cultural da Secretaria de Governo, Desenvolvimento Econômico, Cultura e Turismo de Jacutinga, Priscila Daiane de Moraes, historiadora de formação e professora de profissão. O circuito foi criado com o fim de incentivar a regionalização do turismo no Sul de Minas e cumprir orientações e exigências legais do Ministério do Turismo para efetivar o potencial turístico de cada município. Assim, a criação da associação seria uma medida para cumprir exigências legais para repasse do Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) turístico pelo estado para circuitos com certificação.

O circuito funciona com uma diretoria formada pela presidência, atualmente exercida por Jacutinga, uma vice-presidência ocupada pelo secretário de governo e de turismo de Monte Sião, a diretoria de publicidade e propaganda ocupada por Borda da Mata/Inconfidentes, e a tesouraria, por Ouro Fino. A sede fica em Ouro Fino, desde a fundação da associação, no mesmo espaço da associação comercial local. A ideia é ter rotatividade nos cargos, mas por questões burocráticas alguns membros permanecem. A cada dois anos há eleições. As reuniões ordinárias ocorrem bimestralmente e são restritas aos membros da diretoria. Há reuniões que podem ser abertas, agendadas conforme demandas (haveria uma reunião naquela mesma semana para organização de uma copa regional de *mountain bike*): as reuniões específicas. Elas seriam as instâncias decisórias do núcleo de governança do circuito. As pautas das reuniões são definidas pela presidente e pela gestora. A gestora organiza as reuniões e agenda e cuida da questão contábil, atuando em Ouro Fino desde 2010. As decisões são tomadas por aclamação.

Segundo a entrevistada, os pontos positivos decorrem da proposta de trazer uma visão de regionalização para o desenvolvimento turístico. Esse agrupamento de municípios se dá pelo turismo de compras, com o viés das malhas, mas pode haver outros atrativos, como o patrimônio histórico. O ponto negativo é que os municípios ainda não se veem como grupo, sendo um

desafio tornar o CT mais efetivo dentro de um planejamento estratégico. O projeto é trabalhar para um maior empoderamento da associação diante de um quadro de ações tímidas do passado. Outro desafio seria ampliar a participação no CT, quebrando o monopólio que atualmente existe das associações comerciais. A Associação Comercial de Jacutinga (Acija), por exemplo, ofereceria maior resistência à ampliação da participação na associação regional para membros da sociedade civil. A associação manifesta-se como *bloco e rede de poder* (Dallabrida; Becker, 2003), com atores localizados histórica e territorialmente e que constituem segmentos da sociedade civil organizada representados por seus líderes. Caminha como um exemplo de prática de *concertação social* e gestão social descentralizada, com práticas de gestão territorial de forma compartilhada. Como um *pacto socioterritorial*, carece de uma visão compartilhada de futuro. Trata-se de uma *governança estatal-privada* em estágio de realização em que Estado e instituições públicas coordenam as estratégias territoriais e de mobilização de recursos com o setor privado. No entanto, a tradição do passado foi de uma *governança privada-coletiva* (Fuini, 2010), em que a governança dependia de atores-chave que reúnem operadores privados voltados à estruturação do espaço produtivo local e regional. Essa conceituação fica clara quando se sabe que o antigo presidente da Associação intermunicipal era o atual presidente da Acija.

## Conclusões

As modalidades de governança territorial investigadas neste capítulo foram a dos circuitos turísticos e dos arranjos produtivos locais. No entanto, nos territórios específicos só foram identificados os núcleos de gestão da governança das políticas de circuitos turísticos: no caso do Circuito das Águas, com o consórcio intermunicipal do polo turístico, e no caso do Circuito das Malhas, com a associação intermunicipal. Em geral, dados e entrevistas nos levam à conclusão de que se trata de formas de constituição de redes e blocos socioterritoriais envolvendo poder público e segmentos do empresariado, principalmente. O desafio, nos dois casos, é construir formas de pactuação e concertação mais participativas e descentralizadas, envolvendo com maior intensidade a sociedade civil, ainda que essa ampliação sofra resistências dentro das próprias estruturas.

Quanto ao peso econômico e densidade institucional, a região do Circuito das Águas funciona como *anel núcleo com municípios preponderantes* na geração de valor e estabelecimentos e empregos no turismo, como Águas de Lindoia e Serra Negra, mas que dependem dos demais do CT, alguns deles mais relevantes em termos econômicos e de infraestrutura, como Jaguariúna e Amparo, que atuam como portas de entrada de investimentos e fluxos turísticos para os municípios mais especializados. Pode ser também tratado como *anel sem núcleo,* já que os municípios mais turistificados são contrabalanceados, no circuito, por outros com impacto maior na produção industrial e oferta de serviços variados. No Circuito das Malhas é mais clara a organização em *anel núcleo com municípios preponderantes*, caso de Jacutinga e Monte Sião, já que respondem por significativa parcela de empregos/estabelecimentos e do valor no setor de confecções do vestuário, mas dependem dos demais na instância de governança, já que há o mesmo poder de participação. A especialização local em diferentes segmentos da produção têxtil e de confecções também favorece essa complementaridade. Em geral, os atores entrevistados permitiram considerar que se trata de formas de *governança de tipo estatal-privada*, em que as instituições públicas assumem a coordenação e mobilização de recursos em intenso diálogo e sob influência da iniciativa privada. No caso do Circuito das Malhas, essa governança transita também pelo modelo *privado-coletivo*, por causa do peso da participação (em voz e voto) das associações empresariais na associação.

Por fim, quanto aos princípios da governança democrática e tripartite, verificou-se que os critérios de *foco (1), mecanismos (2) e transparência (3),* estão avaliados com conceito de médio e alto, tendo-se uma percepção positiva quanto aos objetivos, dispositivos de operacionalização e qualidade das relações da governança. O critério *participação (4)* foi questionado em algumas das entrevistas, com avaliação em patamar médio. Surgiram reclamações quanto ao interesse espontâneo dos atores em participar de reuniões e atividades de capacitação, uma dificuldade em certos momentos em cooperar, em atuar de forma colaborativa. Os demais critérios são avaliados também positivamente, no caso *accountability (6), coerência (7), confiança (8) e subsidiariedade/conflitos (9)* estando em patamar médio-alto ou alto. Já o item *Autonomia (10)* teve avaliação média a média-baixa por conta da restrição de quadros e orçamentos de secretarias e sindicatos em sua atuação territorial (Pires et al., 2017).

A conclusão geral é que as modalidades de governança dos territórios regionais do estado de São Paulo e Minas Gerais para os circuitos turísticos podem ser consideradas razoavelmente exitosas, já que as duas têm mais de dez anos de construção e, a despeito dos conflitos internos e externos, ainda existem e têm adesão dos atores locais, respondendo por certos procedimentos e políticas para o setor. O mesmo não se vê com a política para APLs, desconhecida pelos atores e interrompida em termos institucionais e financeiros. No entanto, aspectos quanto à limitação financeira das estruturas, dependentes de outros níveis de governo, participação irregular dos municípios e o não envolvimento de organizações de trabalhadores e outros movimentos da sociedade civil comprometem o caráter democrático, tripartite, descentralizado e endógeno do desenvolvimento. Tal cenário está diretamente associado a visões de curto prazo do planejamento das políticas públicas e, muitas vezes, de centralização em demasia em determinados atores públicos ou privados que não representam legitimamente os anseios da comunidade local em geral.

Por fim, o território (ou o uso do território) aparece como dimensão fundamental de estruturas de governança em circuitos e APLs, uma vez que são construídas/mobilizadas em torno de relações, processos e lutas sociais atreladas a formas de inserção e enraizamento econômico, político, cultural e social, sendo reconhecidas em perspectiva multi/transescalar e configuram diferentes formatos (territorialidades) e ritmos (temporalidades) de apropriação do espaço e de dinâmicas e movimentos no espaço, como a des-reterritorialização do capital, aquela pretendida via revolução tecnológica, e no trabalho, aquela imposta e que leva ao desenraizamento, à exclusão e à precarização social. A construção e a consolidação de formas de governança não devem nem podem se pautar apenas nos elementos políticos e econômicos, na relação capital-Estado, já que todo projeto de desenvolvimento mobiliza fatores culturais e gera impactos sociais e ambientais consideráveis. Nesse sentido, diferenciam-se as formas de governança restritas (empreendedoras) e que trazem a visão de gestão de políticas públicas como negócio, e visão de governanças territoriais consideradas democráticas e plurais. Enquanto a primeira pode levar à desterritorialização pelo desemprego e precarização (competitividade defensiva), a segunda pode aparecer como sua contraface, promovendo sustentabilidade econômica e inclusão social, incentivando movimentos de reterritorialização.

# 18
# As estratégias do enoturismo na governança da vitivinicultura no estado de São Paulo

*Adriana Renata Verdi*

## Introdução

A reestruturação produtiva observada em nível internacional foi caracterizada pela constituição de novos arranjos institucionais capazes de expressar vínculos de acordos e confiança mútua na estruturação de projetos coletivos e construção de territórios.

No Brasil, esse evento foi potencializado por processos de descentralização política e de redefinição do papel do Estado. Tais processos promovem a emergência de novas estratégias de governança mediante sinergia entre empresas, agricultores, agentes da sociedade civil e instituições públicas, ampliando o debate e as políticas de desenvolvimento setorial, territorial local e regional sustentável.

Nesse contexto, mediante o desenvolvimento do projeto pró-vinho de 2007 a 2010, financiado pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), o setor vitivinícola paulista inicia o processo de fortalecimento da governança setorial voltada para a revitalização e melhoria da competitividade. Assim, em 2009, a criação da Câmara Setorial da Uva e do Vinho promove um ambiente institucional mais favorável ao desenvolvimento da cadeia vitivinícola do estado de São Paulo ao proporcionar espaços de articulação dos agentes envolvidos: sindicatos, associações de produtores, governo e pesquisa.

Do ponto de vista territorial, as estratégias de governança mais significativas na vitivinicultura paulista são os roteiros do enoturismo de Jundiaí e São

Roque. Os roteiros originam uma maior governança entre os agentes vitivinícolas que já partilham proximidade geográfica. Com o passar do tempo, os roteiros extrapolam as atividades do setor e passam a incorporar outros recursos específicos do território local, tornando-se vetores de desenvolvimento.

Atualmente, emergem novas estratégias de governança de base territorial como a regionalização da indicação geográfica da uva Niágara rosada e a estruturação do arranjo produtivo vitivinícola de Jundiaí.

O objetivo principal deste capítulo é analisar esses processos de governança setorial e territorial da vitivinicultura do estado de São Paulo de forma a avaliar a influência deles para a construção de projetos coletivos, resolução de conflitos e construção dos recursos necessários à competitividade e ao desenvolvimento setorial e territorial.

Além desta introdução, o capítulo está estruturado em três seções. Na primeira, a problemática das noções de governança setorial e governança territorial. Na segunda, a governança da Câmara Setorial de Uva e Vinho no estado de São Paulo. Na terceira, as contribuições do enoturismo para a vitivinicultura do estado de São Paulo. Por último, as principais conclusões.

## A governança setorial e territorial

O conceito de governança supõe uma coerência, sempre parcial e provisória, de compromissos entre atores econômicos, institucionais e políticos.

A governança setorial, analisada neste trabalho pela dinâmica da Câmara Setorial de Uva e Vinho do estado de São Paulo, supõe um pacto entre os diversos agentes envolvidos, públicos e privados, individuais e coletivos, voltados à composição do quadro institucional do setor. Nessa perspectiva, os pactos estabelecidos visam estabelecer os parâmetros do setor vitivinícola no estado, como financiamento público, impostos, compras públicas, inovação pública, assistência técnica pública, formação e qualificação da mão de obra, zoneamento e cadastro vitivinícola.

A governança territorial engloba também as ferramentas sociais e políticas que promovem as metas para obter o máximo de externalidades regionais pela promoção das vantagens competitivas e, ao mesmo tempo, assegura a preservação dos padrões sociais de coordenação do bem-estar da comunidade. Dessa forma, as estruturas de governança são também concebidas

como alavancas da competitividade e do desenvolvimento territorial das regiões e aglomerados produtivos, por meio de seus recursos e ativos territorializados (Storper, 1993).

A noção de governança territorial requer uma concepção de territorialização dos processos econômicos, que Storper resume em três eixos: o primeiro, os efeitos das economias locacionais externas ou de aglomeração; o segundo, o conhecimento especializado alcançado em aprendizado tecnológico por organização de agentes em contexto de interdependências organizacionais; o terceiro, o funcionamento e o impacto das estruturas institucionais e ações base de coordenação econômica de um lugar (Scott, 1998).

O levantamento das informações concernentes à composição da governança setorial tratada na Câmara de Uva e Vinho do estado de São Paulo se restringiu às cinco reuniões realizadas ao longo dos anos 2009, 2010, 2011 e início de 2012. A identificação dos principais encaminhamentos realizados pela câmara considerou o respectivo histórico, atividade que exigiu estudos sobre todas as atas de reuniões realizadas até o presente.

As entrevistas com as lideranças exigiram a elaboração de roteiros específicos para levantamento de informações junto aos diversos agentes das modalidades de governança setorial e territorial: o primeiro foi voltado às entrevistas com representantes de secretarias de planejamento e desenvolvimento das prefeituras municipais, roteiros do enoturismo e câmaras setoriais; o segundo foi direcionado às entrevistas com lideranças empresariais, cooperativas, associações e sindicatos patronais; o terceiro norteou as entrevistas com representantes de sindicatos de trabalhadores e/ou associações de produtores autônomos.

No geral, a pesquisa apresenta as abordagens setorial e territorial da governança, com base nas contribuições proporcionadas pelo grupo da proximidade e da regulação da França, sobretudo de Gilly e Torre (2000), Pecqueur e Zimmerman (2005) e Pires et al. (2011).

## A Câmara Setorial de Uva e Vinho no estado de São Paulo

Apesar de ter surgido nos anos 1980, a concepção de câmaras setoriais só foi incorporada ao setor agropecuário na década de 1990, no estado de São

Paulo. Elas tornaram-se instrumento de apoio ao poder público a partir de 1991. As câmaras setoriais paulistas são geridas pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA-SP) e, até hoje, constituem uma modalidade de governança que reúne os representantes dos principais elos de trinta cadeias produtivas da agropecuária paulista, contemplando os distintos setores públicos e privados interessados na produção dos bens e serviços envolvidos na respectiva atividade (Silva; Staudt; Verdi, 2009). As câmaras setoriais passaram a ter como objetivo principal apoiar a concepção, a formulação e a execução de políticas públicas voltadas ao fortalecimento e aumento da competitividade das cadeias produtivas relacionadas aos agronegócios paulistas (SAA-SP, 2004).

Para tanto, é fundamental analisar a câmara setorial como arranjo institucional, com base territorial estabelecida, capaz de definir posições dos agentes econômicos e atores sociais com o Estado, a fim de reduzir a incerteza própria dos comportamentos estratégicos e convergir os antagonismos próprios dos diversos interesses. Nessa perspectiva, a representatividade dos diferentes elos da cadeia de produção e das respectivas bases territoriais é fundamental para a legitimidade dessa modalidade de governança como arranjo institucional de apoio à concepção, à formulação e à execução de políticas públicas.

Ao considerar que o conceito de cadeia produtiva embasa a constituição das câmaras de acordo com o decreto da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do estado de São Paulo, as análises das listas de participantes das reuniões da câmara expõem a característica assimétrica da representatividade dos agentes envolvidos com a respectiva cadeia de produção.

A Câmara Setorial de Uva e Vinho do estado de São Paulo foi instalada no dia 22 de outubro de 2008, sendo a 28ª câmara setorial criada no âmbito da SAA-SP. Os objetivos dessa câmara são os seguintes: apoiar a concepção, a formulação e a execução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da cadeia produtiva da vitivinícola; analisar e propor soluções para os problemas do setor; integrar os setores da SAA-SP ligados aos seus segmentos de atuação, com as entidades públicas e privadas afins; receber e encaminhar sugestões e reivindicações da comunidade técnica, produtiva e comercial, bem como dos trabalhadores setoriais e dos consumidores. Para o secretário da pasta no dia do lançamento, o principal objetivo dessa câmara seria reforçar o projeto de desenvolvimento da cadeia vitivinícola paulista, fortalecendo

a tradição de produção dos municípios de São Roque, Jundiaí, São Miguel Arcanjo e Jarinu, dentre outros municípios a incorporar à câmara setorial.

O lançamento dessa câmara foi resultado da articulação liderada pelo município de São Roque, por meio do sindicato patronal da indústria do vinho (Sindusvinho) e da Prefeitura Municipal. Além desses principais atores, a câmara foi composta por associações e cooperativas de produtores de uva e de vinho, técnicos-científicos dos principais institutos de pesquisa do estado (Apta, Cati, IEA, Ital), das universidades públicas (USP, Unicamp, Unesp) e de outros representantes dos setores de distribuição e comercialização (Chiapetta, 2010, p.138). De 2008 a 2017, a CS de uva e vinho realizou dezenove reuniões, discutindo e decidindo sobre vários temas de interesse do setor.

A Tabela 18.1 mostra a participação dos agentes nas reuniões da câmara no período de 2009 a 2012. As reuniões avaliadas foram realizadas em 21 de outubro de 2009, 10 de março 2010; 28 de julho de 2010, 25 de novembro de 2010 e 16 de novembro de 2011.

Tabela 18.1 – Agentes participantes das reuniões da Câmara Setorial de Uva e Vinho (2009-2012)

| Agentes públicos | Agentes privados da produção | | Agentes privados de apoio | Agentes do comércio | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | Individual | Coletivo | | | |
| 20 | 7 | 11 | 6 | 1 | 45 |

Fonte: pesquisa Fapesp (2012-2013)

Essa assimetria observada na participação dos membros, que permanece ao longo do tempo, configura o que chamamos de "governança truncada". A câmara setorial revela espaço de articulação coletiva, mas não democrática, de forma que determinados elos da cadeia permanecem ausentes. A governança resultante, carente de legitimidade, sofre influência dos agentes mais organizados e dos representantes detentores de maior habilidade social (Verdi; Otani; Souza, 2015).

A dimensão territorial dessa modalidade de governança setorial faz-se presente na própria constituição das câmaras setoriais. A análise das listas de presença das reuniões indica a forte participação dos governos municipais

envolvidos com os agentes setoriais das respectivas cadeias de produção. Esse fato ocorre pela concentração espacial dos produtores agroindustriais focados pela câmara. A forte proximidade geográfica entre os agentes participantes da câmara, aliada à tradição de produção local, confere aos produtos forte inserção territorial, itens responsáveis pela emergência da dimensão territorial na modalidade de governança setorial (SAA-SP, 2004).

Como espaço mais amplo de governança, a câmara setorial faz emergir competições entre as diversas aglomerações produtivas representadas, fato que geralmente revela o aspecto positivo das proximidades geográficas. Nos casos analisados, observa-se que a concorrência atua como fator responsável pela governança territorial no interior da câmara setorial (Verdi; Otani; Souza, 2015).

Os principais encaminhamentos foram selecionados da relação de proposições resultantes da análise de todas as atas de reuniões das respectivas câmaras setoriais analisadas (Quadro 18.1).

Quadro 18.1 – Principais encaminhamentos da Câmara Setorial de Uva e Vinho do estado de São Paulo (2009-2012)

| **Câmara Setorial de Uva/Vinho**<br>**Principais encaminhamentos** |
|---|
| 1. Proposta de redução do ICMS e isonomia tributária com outros estados/criação do selo fiscal do vinho. |
| 2. **Zoneamento edafoclimático paulista para uvas**. |
| 3. Apoio para formalizar os vinicultores artesanais, via cooperativismo. |
| 4. Apoio para viabilizar o envasamento móvel do vinho artesanal para a cooperativa AVA, do bairro do Caxambú em Jundiaí. |
| 5. Encaminhamento de subvenção de seguro agrícola. |
| 6. Discussão sobre o financiamento do cultivo protegido de uvas. |
| 7. Inserção no Feap – financiamento de tratores de pequeno porte. |

Fonte: elaboração da autora (2017)

Na realidade, a concorrência promove a emergência das questões territoriais mediante combinação da proximidade geográfica e da organizacional, manifestadas pelas defesas dos interesses regionalmente ou localmente definidos (ibidem). A própria governança setorial promoveu o fortalecimento das governanças territoriais.

# Contribuições do enoturismo para o desenvolvimento da vitivinicultura do estado de São Paulo

## O enoturismo ou o turismo vitivinícola

Dadas as ameaças proporcionadas pelas externalidades negativas da proximidade geográfica com os demais usos do espaço agrícola enfrentadas pelo cultivo da uva e produção do vinho nas regiões vitivinícolas tradicionais do estado de São Paulo, trata-se de observar as contribuições do enoturismo para a sustentabilidade dessas atividades agroindustriais e para a governança territorial da Câmara Setorial de Uva e Vinho.

De acordo com Bourdon e Pichery (2010), o enoturismo ou turismo vitivinícola pode ser definido como uma oferta global de serviços que exigem uma organização e uma animação de atividades relativas à estadia de turistas em regiões onde se praticam o cultivo da uva e a produção de vinho.

A literatura internacional sobre a temática tem alertado para o fato de que as atividades relacionadas ao enoturismo extrapolam o setor vitivinícola ao incorporar a exploração de outros atributos do território local. O enoturismo tem a capacidade de explorar recursos territoriais específicos, incluindo beleza cênica, gastronomia típica, patrimônio e arquitetura regionais.

Nessa perspectiva, mediante opiniões de diversos especialistas, Hall et al. (2000) reconhecem a ampliação da base de mercado do enoturismo. Segundo os autores, ao desenvolver cada vez mais vínculos estratégicos explícitos com outros produtos e atividades turísticas, o enoturismo amplia a gama de atuação e passa a incorporar a organização de festivais, promoção de restaurantes e de hospedagem, valorização do artesanato e fornecedores de produtos. A articulação estratégica entre atividades turísticas relacionadas ao setor vitivinícola e demais recursos específicos territoriais locais vêm sendo muito bem realizada pelo enoturismo mediante o desenvolvimento de rotas e trilhas que incorporam vinho, patrimônio, gastronomia e natureza (Cambourne et al., 2000).

De acordo com Bordini e Ruschmann (2005), as rotas de vinhos são os instrumentos que viabilizam e organizam a disseminação do enoturismo, promovendo o potencial das regiões nas quais se localizam.

Num contexto conceitual mais amplo, a noção de enoturismo está relacionada à multifuncionalidade da agricultura. Baseada na reinterpretação do

papel da agricultura para o desenvolvimento rural e na mudança no papel dos chefes das explorações, integrados cada vez mais num grupo mais vasto de gestores da paisagem, num espaço que é cada vez mais espaço de consumo e menos espaço de produção (Otani et al., 2013).

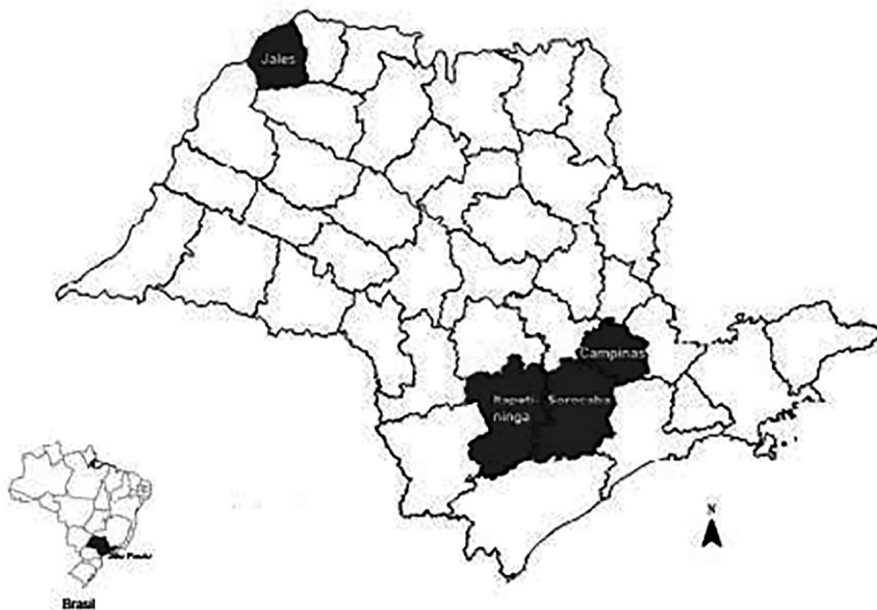
Esta seção procura analisar as principais rotas do vinho no estado de São Paulo a partir dessa concepção ampla de enoturismo, com o objetivo de averiguar o papel dele para o desenvolvimento setorial e territorial. As estratégias do enoturismo, tomadas pela governança entre os agentes locais, têm capacidade de revelar e ativar recursos específicos que resultam de uma longa história, de um acúmulo de memória e de uma aprendizagem cognitiva coletiva. A dinâmica de ativação de recursos específicos promove desenvolvimento territorial (Pecqueur, 2005).

## A vitivinicultura no estado de São Paulo

Ao considerar o panorama vitícola brasileiro, o estado de São Paulo detém 8 mil hectares de área cultivada de uva, a segunda posição entre os estados do país. Segundo dados do IBGE, em 2015 a produção registrou 143 mil toneladas, a terceira maior participação no total nacional, sendo superada pelas produções dos estados do Rio Grande do Sul e Pernambuco.

Segundo o Levantamento da Subjetiva da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do estado de São Paulo, as regiões de Campinas, Itapetininga, Jales e Sorocaba produziram em 2015, em conjunto, mais de 122 mil toneladas, ou seja, 93% das uvas paulistas. As concentrações vitivinícolas tradicionais do estado estão localizadas nas proximidades das regiões metropolitanas, seguindo os principais eixos de expansão urbana e industrial do estado (Mapa 18.1).

Nessas áreas do entorno metropolitano, a produção de uva e vinho disputa o espaço agrícola com outros usos e sofre os efeitos da pressão exercida pela especulação imobiliária, principalmente a elevação do preço da terra e a escassez da mão de obra. Portanto, a sustentabilidade socioeconômica da atividade vitivinícola no entorno metropolitano tem se mostrado cada vez mais dependente do desenvolvimento de outras atividades, geralmente não agrícolas, que proporcionam novas fontes de renda. Nesse contexto, o turismo rural e o enoturismo adquirem papel fundamental para a manutenção das

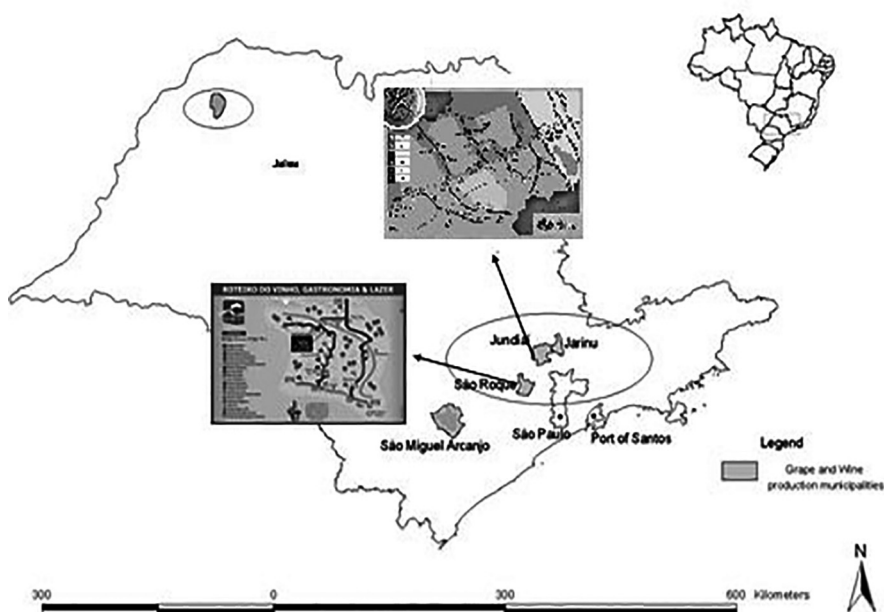
Mapa 18.1 – Principais regiões paulista produtoras de uva

Fonte: IEA (2016)

atividades vitivinícolas nas áreas periurbanas e perimetropolitanas. Além disso, constituem estratégias de desenvolvimento territorial.

O turismo do vinho envolve um conjunto de atividades em ascensão no mundo. Além de gerar novos empregos e agregar valor aos produtos, o enoturismo desenvolve melhorias da infraestrutura e promove a aproximação dos recursos culturais e paisagísticos do espaço local. A partir da década de 1990, a maior proximidade organizacional entre os agentes locais das principais concentrações vitivinícolas do estado de São Paulo proporcionou um ambiente institucional favorável à formatação de projetos coletivos de base local voltados ao desenvolvimento do enoturismo e dos territórios.

As concentrações vitivinícolas tradicionais de Jundiaí e São Roque, localizadas a uma distância de 60 km da Região Metropolitana de São Paulo, constituem os principais casos desse processo (Mapa 18.2).

No período mais recente, surgem outras modalidades de governança territorial do setor vitivinícola paulista, principalmente a regionalização da indicação geográfica da uva Niágara e o arranjo produtivo local de uva e vinho de Jundiaí (figuras 3 e 4).

Mapa 18.2 – Principais roteiros do enoturismo: municípios de Jundiaí e de São Roque

Fonte: IBGE (2017)

De acordo com o censo financiado pela Fapesp, do total de 284 unidades de produção agropecuária com uvas cadastradas no Município de Jundiaí na safra 2008-2009, a variedade Niágara rosada está presente em 280, montante que equivale a 98,6% das propriedades vitícolas. Convém ressaltar que se trata da região de produção mais tradicional desse cultivar no Brasil (Figura 18.1).

Outro vetor de especificidade da paisagem vitícola regional é o característico sistema de condução de cultivar Niágara rosada: espaldeira baixa, com altura média de 1,60 m, com cordão esporonado único e poda curta.

A adaptação e expansão regional desse cultivar contaram com o *savoir-faire* e os costumes dos imigrantes europeus, sobretudo dos italianos. O caráter religioso das festas de celebração das safras de uva e vinho constitui um elemento importante do patrimônio cultural da vitivinicultura da região de Jundiaí. A associação da igreja com a produção de uva e do vinho artesanal compõe uma instituição que já completa 83 anos em 2017. A manutenção e a recuperação desses recursos específicos tradicionais são estratégias

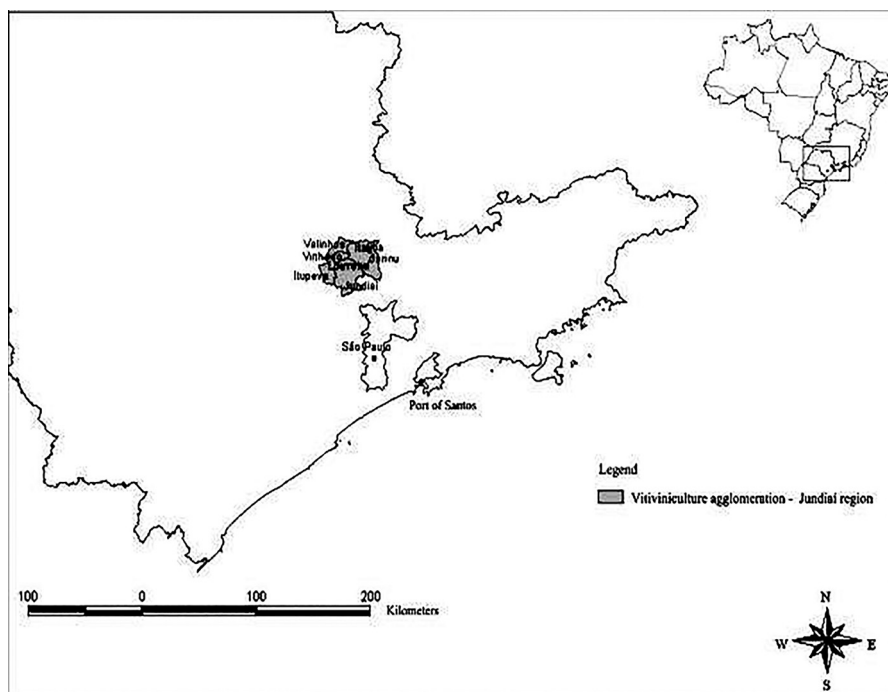
Figura 18.1 – Cultivar Niágara rosada típica da região de Jundiaí

Fonte: Prefeitura de Jundiaí (2019)

fundamentais para o registro da indicação geográfica e definição do *terroir* vitivinícola da região de Jundiaí (Mapa 18.3).

Embora exista uma importante potencialidade de desenvolvimento de interações entre as mais variadas instituições envolvidas com a viticultura, elas precisam ser fomentadas. Somente a realização de um projeto coletivo entre os agentes relacionados com a produção do cultivar Niágara rosada da aglomeração poderá proporcionar a superação das dificuldades existentes e a geração de externalidades e a ativação de recursos específicos fundamentais para a diferenciação da produção regional e para a definição de uma trajetória de desenvolvimento territorial.

O processo para a indicação de procedência da Uva Niágara rosada na região de Jundiaí foi retomado em 2015, mediante a composição de um comitê gestor, presidido pela Diretoria de Turismo da Prefeitura Municipal. Além dessa diretoria, o comitê é formado por representantes da associação agrícola, da cooperativa de produtores de uva e vinho, da pesquisa estadual e federal. Essa governança territorial do setor vitivinícola é responsável pela delimitação da área e das características de notoriedade da uva Niágara rosada no mercado, itens responsáveis pela tipicidade do produto regional.

Mapa 18.3 – Localização da região vitivinícola de Jundiaí

Fonte: IEA (2015)

## O enoturismo no estado de São Paulo: os casos de Jundiaí e São Roque

As principais experiências do enoturismo no estado de São Paulo surgiram nas regiões vitivinícolas tradicionais, no entorno metropolitano da capital. Tanto o município de São Roque quanto o de Jundiaí estão a 60 km da metrópole de São Paulo, nos principais eixos de expansão urbana e industrial do país, com o município de São Roque em direção à Região Metropolitana de Sorocaba e o município de Jundiaí em direção à Região Metropolitana de Campinas. Os dois municípios são pioneiros na produção vitivinícola estadual e nacional, pois desenvolvem a atividade desde o início da ocupação do Brasil. Apesar das semelhanças, o desenvolvimento do enoturismo em Jundiaí e São Roque apresenta diferenças quanto à motivação, estrutura e governança.

## O caso de Jundiaí

Em Jundiaí, o desenvolvimento do enoturismo foi mais espontâneo, conjugado à sobrevivência da pequena produção vitivinícola informal desde o início do processo.

Apesar de os primeiros registros de comercialização de vinho a partir de uvas cultivadas em Jundiaí datarem de 1669, a viticultura em São Paulo só vai adquirir importância econômica a partir da interação de dois fatores que formam o binômio homem-planta favorável: o imigrante italiano e a uva variedade Isabel (Sousa, 1996). Esses imigrantes que se instalaram na Região de Jundiaí foram contratados como meeiros nas fazendas de café, onde desenvolviam plantações de alimentos para a subsistência e uvas para a produção de vinhos caseiros, somente para consumo da própria família.

As geadas da primeira metade do século XX, aliadas à importação da variedade Isabel e à crise do café em 1929 constituíram os principais fatores para a exploração comercial da viticultura em Jundiaí. Dirceu Lino de Mattos (apud Viveiros, 2005), em seu artigo "Vinhedo e viticultores de São Roque a Jundiaí", descreve o ambiente em que aconteceu a transição das culturas:

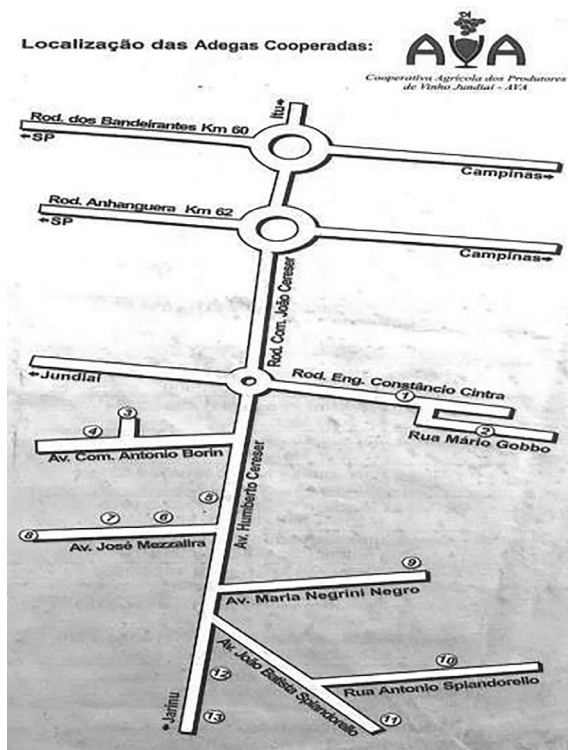
> Da viticultura doméstica, de fundo de quintal, passa-se gradualmente para a viticultura em pequena escala, nos sítios [...]. O colono, depois de alguns anos de trabalho nas fazendas, conseguia acumular alguma economia [...]. Progressivamente, o imigrante vai se libertando de sua condição de colono para se tornar dono da terra e a vinha vai se impondo na paisagem e na vida rural. O sitiante e o vinhedo surgem como um só fenômeno resultante da desintegração da grande propriedade cafeicultora.

No início dos anos 1970 ocorreu uma alteração do foco da viticultura paulista. Por um lado, o cultivo de uvas para vinho vai perdendo espaço para a produção de uvas de mesa. As vinícolas da região de Jundiaí passam a usar uvas do sul do país, em função dos menores preços. Por outro lado, a produção de uva para mesa já proporciona melhor retorno financeiro para os viticultores. A combinação desses fatores promoveu a substituição da uva para vinho pela uva de mesa, com destaque para o cultivar Niágara.

A produção de vinho com uva local foi reduzida. Na verdade, houve uma revalorização das produções artesanais e das pequenas adegas informais,

voltadas ao consumo dos próprios produtores, da vizinhança e dos bairros rurais de Jundiaí. Em 2008, o projeto Pró-vinho, financiado pela Fapesp, identificou três importantes envasadores de vinho e 95 produtores artesanais no município de Jundiaí. A proximidade das metrópoles de São Paulo e Campinas e os investimentos realizados pelos vitivinicultores na recepção de visitantes promoveram a venda de vinhos artesanais nas pequenas adegas.

Esse processo intensificou-se a partir dos anos 2000 e estimulou a governança de um grupo de pequenos viticultores do Bairro do Caxambú em prol do fortalecimento da governança e organização de um roteiro voltado ao enoturismo. A maior proximidade organizacional desse grupo de vinicultores, inseridos no enoturismo, teve início com a constituição da Associação Produtores de Vinho Artesanal do Bairro de Caxambú e Região (AVA) em 2003. Os pequenos produtores, membros da associação, organizaram um roteiro para visitação dos turistas (Figura 18.2).

Figura 18.2 Roteiro das vinícolas da AVA, Jundiaí, estado de São Paulo

Fonte: AVA (2004)

No início, o roteiro era bastante rudimentar e contava com a indicação da localização dos associados da AVA. Assim, o projeto foi desenvolvido por pequenos produtores que dependiam do enoturismo para a comercialização do vinho artesanal. Essa estruturação do enoturismo constituiu uma etapa importante para aporte financeiro e organizacional do grupo, fundamental para a constituição da Cooperativa AVA e ampliação do mercado.

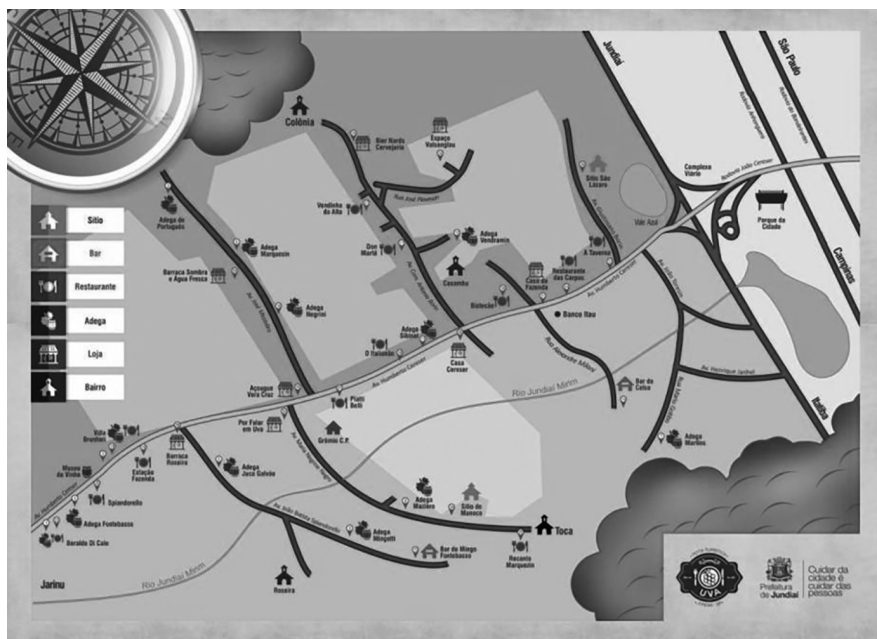
A crescente demanda dos visitantes proporcionou maior comercialização do vinho e, consequentemente, crescimento do potencial do negócio vitivinícola com novos investimentos na estrutura produtiva. Dadas as condições de produção informal e de pequena produção familiar, a necessidade de expansão da atividade e de conquista de novos mercados passou pela formalização mediante a organização de cooperativas. Além disso, a condição informal das adegas passou a ser alvo de pressão de ordem legal. Entre 2003 e 2004, várias adegas foram denunciadas ao Ministério da Agricultura, receberam fiscalização e foram obrigadas a se adequar às regras determinadas pelas autoridades legais.

Para atender à Instrução Normativa nº 34 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), publicada em 4 de outubro de 2006 – que estabelece as normas para o registro de estabelecimento produtor de vinhos e derivados, organizado em cooperativa legalmente constituída e registro dos respectivos produtos –, 21 produtores da Associação AVA constituíram em 2007 a Cooperativa AVA. Em 2008, a cooperativa conquistou o registro na Organização das Cooperativas do Estado de São Paulo (Ocesp). Atualmente a AVA conta com 16 produtores membros. Assim, emerge uma nova categoria de pequenos produtores de vinho, com elevado potencial empreendedor, geralmente ligado às estratégias de enoturismo e à gastronomia local, herdada da colonização europeia.

Os principais resultados do enoturismo para os produtores inseridos nesse roteiro foi o estímulo ao cooperativismo, à formalização da atividade, aos investimentos nas propriedades e nas adegas para melhorar a recepção dos visitantes, além do desenvolvimento de novas atividades, geralmente relacionadas à atração de turistas.

Passada mais de uma década, o roteiro do vinho de Jundiaí ficou mais complexo ao demonstrar articulações das atividades vitivinícolas com as atividades turísticas locais, principalmente restaurantes, bares, barracas de frutas, sítios de turismo rural, cervejaria, cachaçaria, museu do vinho, além

de paisagens bucólicas de bairros rurais com suas igrejas ao centro. Assim, a configuração atual do roteiro expressa a concepção ampla de enoturismo destacada por Hall et al. (2000), mediante a constatação dos vínculos estratégicos desenvolvidos pelo enoturismo com as demais atividades turísticas regionais (Figura 18.3). Nessa perspectiva, o roteiro do vinho de Jundiaí incorpora vinho, patrimônio e gastronomia.

Figura 18.3 – Roteiro da uva, município de Jundiaí

Fonte: Prefeitura de Jundiaí (2012)

O enoturismo em Jundiaí estimulou os eventos relacionados à cultura da uva e à produção artesanal de vinho, patrimônio imaterial regional. Os cartazes das festas remetem à religiosidade e comprovam a tradição das atividades vitivinícolas no município ligadas aos eventos da igreja (Figura 18.4).

Essa tradição constitui um recurso específico bem trabalhado pelo enoturismo, fato comprovado pelo cartaz da festa do vinho artesanal. Apesar de a comemoração religiosa ter 105 anos e sempre contar com a presença do vinho artesanal, produzido no bairro Caxambú, a referência da festa ao produto data de 15 anos, quando passa a constituir estratégia de *marketing* do enoturismo local.

Figura 18.4 – Cartazes das festas tradicionais da vitivinicultura de Jundiaí

Fonte: Prefeitura de Jundiaí (2012)

## O caso de São Roque

O município de São Roque, situado a 60 km da metrópole de São Paulo, desenvolve a vitivinicultura desde a sua fundação em 1657, mediante a influência da ocupação europeia, sobretudo portuguesa e italiana. A ocupação europeia foi fundamental para o desenvolvimento da vitivinicultura no município, uma vez que essa população detinha a tradição de consumo do vinho, além do conhecimento dos tratos da videira e da produção da bebida.

A instalação da Fábrica de Vermouth Gancia, fundada em 1850, na cidade de São Roque (SP), de origem italiana, proporcionou a profissionalização da atividade, com a imigração de especialistas. Com a presença da Gancia, transformada em S. A. Vinícola Agrícola São Roquense (S.A.V.A.S.) e da Cinzano, o município comportou a instalação de um laboratório do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Na época áurea da produção de vinho a partir de uvas próprias no município, foi desenvolvido o cultivar Seibel II. Os produtores de vinho organizaram o Sindicato da Indústria do Vinho de São Roque (Sindusvinho) em 1936.

Os investimentos em pesquisa e a contratação de especialistas associados à introdução de novas técnicas de produção de uva e vinho constituíram os principais fatores para a formação da aglomeração de 150 vinícolas. O auge da atividade ocorreu na década de 1960 com a conquista do título Terra do Vinho Paulista.

Após o final da década de 1970, a vitivinicultura entra em declínio, principalmente em função da especulação imobiliária e do aumento dos custos da mão de obra, que justificam a significativa redução do número de vinícolas locais para as 15 atuais.

A vitivinicultura local assume nova fase de desenvolvimento a partir da década de 1990 em função da combinação dos seguintes fatores: a conquista pelo município da denominação estância turística, a retomada da festa do vinho pela Prefeitura Municipal, a fim de promover os principais produtos agrícolas locais, incluindo a alcachofra, e a retomada do Sindusvinho em 2001, com eleição de uma diretoria, formada pelos filhos e netos dos pioneiros.

A fase de decadência da vitivinicultura começou a ser revertida com a maior proximidade organizacional entre os principais agentes locais, sobretudo envasadores de vinho, organizados no Sindusvinho, e a Prefeitura Municipal, fato que proporcionou um ambiente institucional favorável à formação de projetos coletivos voltados ao desenvolvimento do enoturismo.

Os principais projetos coletivos desenvolvidos pela governança entre vinicultores e prefeitura valorizaram os recursos territoriais específicos, principalmente o resgate da organização da tradicional festa do vinho e a estruturação do Roteiro do Vinho, Gastronomia e Lazer.

A festa do vinho foi retomada mediante novo direcionamento estratégico, definido pela nova governança. Primeiramente a festa foi reeditada sob o título Expo São Roque: Vinhos e Alcachofras, com objetivo de focar público de classe social de poder aquisitivo mais elevado ao oferecer produtos de maior valor agregado. Posteriormente, a estratégia foi mudar o perfil vitivinícola tradicional de produção e de comercialização de vinhos comuns para vinhos finos, associados à gastronomia diferenciada e de qualidade, geralmente baseada em elementos culturais portugueses e italianos.

Além da festa, as vinícolas Góes e Quinta do Olivardo realizam a tradicional pisa da uva, em que os visitantes podem conhecer a história da vitivinicultura local e vivenciar a experiência da colheita. Esse evento tem se mostrado importante estratégia para a atração de visitantes.

Atualmente o município tem 13 envasadores de vinhos produzidos na Região Sul do país, sendo que somente três deles produzem parte do vinho engarrafado. No geral, o que une essa categoria é o caráter predominante de envase de vinhos, a forte organização, além do interesse orientado para

a redução da taxa do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobre vinhos paulistas. Em muitos casos, pertencem a mais de uma entidade de classe, como a Associação Nacional dos Engarrafadores de Vinho (Anev), sindicatos de produtores ligados à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e a Associação Brasileira de Bebidas (Abrabe).

Em São Roque, portanto, observa-se que o enoturismo, baseado no patrimônio histórico vitivinícola do município, foi se adaptando às atividades de envase do vinho fabricado no estado do Rio Grande do Sul.

O próprio nome Roteiro do Vinho, Gastronomia e Lazer indica a abrangência dos vínculos estratégicos das vinícolas com outras atividades turísticas do território local, bem como a ativação de recursos específicos do território local (Figura 18.5).

Figura 18.5 – Roteiro do Vinho, Gastronomia e Lazer do município de São Roque, estado de São Paulo

Fonte: Sebrae

O roteiro é composto por onze vinícolas, doze restaurantes (quatro fazem parte da estrutura de quatro vinícolas), um pesqueiro, um canil *resort*, um centro hípico, um parque de animais, uma destilaria, uma cachaçaria, duas pousadas, uma venda de alcachofra e uma loja de objetos de decoração.

Ao considerar os dados coletados pelo departamento de turismo da Prefeitura Municipal nos três postos de informações turísticas de janeiro a outubro de 2007, nota-se que o roteiro do vinho foi o destino de 36% dos carros que visitaram o município. Além disso, a festa Expo São Roque: Vinhos e Alcachofras registrou a presença de 54 mil visitantes durante três fins de semana de 2006, permanecendo praticamente o mesmo fluxo em 2016, quando foram registradas 55 mil pessoas.

Atualmente, o roteiro do vinho de São Roque compreende 36 associados, dentre eles dez vinícolas e dezesseis restaurantes. Observa-se que principalmente os envasadores de vinho do município vêm diversificando a oferta de serviços aos turistas, pois quatro investiram em restaurantes. Quanto ao fluxo de visitantes, em média são registrados 3.000 veículos no roteiro e cerca de 9.000 pessoas por final de semana. Ao todo, pode-se afirmar que o roteiro recebe de 450 a 500 mil visitantes anualmente.

Os principais resultados desse processo: o resgate da organização da tradicional festa do vinho do município em 2005; divulgação e resgate dos elementos característicos da vitivinicultura expressos na paisagem; resgate da gastronomia portuguesa e italiana; melhoria da estrada do vinho e do sistema de sinalização responsável pela orientação dos turistas.

## Conclusões

A Câmara Setorial da Uva e Vinho tem fortalecido a proximidade organizacional dos agentes, estimulando a formação de cooperativas de produtores de vinho e justificando investimentos estatais na formação técnica voltada para o setor. Contudo, essa modalidade de articulação setorial apresenta falta de equilíbrio entre a representatividade dos elos da cadeia de produção do vinho, fato que promove governanças truncadas. Além disso, a câmara trata competições entre as principais concentrações produtivas. O último aspecto revela a importância da dimensão territorial na modalidade de governança setorial.

As ações do enoturismo vão além das atividades relacionadas com a vitivinicultura e acionam outros recursos do território. As ligações estratégicas que o vinho estabelece com outros produtos locais e outras atividades do território promovem a ativação de recursos específicos com grande potencial de desenvolvimento regional.

Outras estratégias recentes de governança territorial ligadas ao setor vitivinícola ocorrem nas regiões tradicionais do entorno metropolitano de São Paulo. Dentre as modalidades de governança em formação, destacam-se a condução do processo de estruturação da indicação geográfica da uva Niágara rosada e o arranjo produtivo da vitivinicultura na região de Jundiaí.

Como experiências de governança territorial, os roteiros de enoturismo, a regionalização da indicação geográfica da uva Niágara rosada e o arranjo produtivo da vitivinicultura da região de Jundiaí estão baseados em recortes espaciais definidos, compreendem a exploração das externalidades positivas da proximidade geográfica, a valorização das tradições, das paisagens e da gastronomia, mediante projetos coletivos voltados para ativação de recursos específicos importantes para competitividade e para o desenvolvimento sustentável.

No estado de São Paulo, as principais experiências do enoturismo se desenvolveram nas concentrações tradicionais da vitivinicultura paulista, mediante organização de estruturas de governança locais, apoiadas em diferentes bases produtivas.

Enquanto o enoturismo em São Roque partiu de um contexto vinícola caracterizado pela atuação de vinicultores que compram do Sul do país grande parte do vinho que envasam e detêm estrutura de comercialização voltada para o mercado regional e até nacional, em Jundiaí o contexto vinícola é caracterizado pela atuação de pequenos produtores artesanais, que dependem da venda direta na propriedade para sobrevivência na atividade.

Assim, o desenvolvimento do enoturismo foi mais espontâneo em Jundiaí, pois se manteve conjugado à pequena produção vitivinícola desde o início do processo, enquanto em São Roque, o enoturismo, no período recente, foi adaptando-se às atividades de envase, no início liderado por algumas vinícolas. São duas realidades distintas em função da estrutura de produção e de mercado.

Nessa perspectiva, a governança territorial constituiu pré-requisito para o desenvolvimento do enoturismo do vinho no estado de São Paulo. Em Jundiaí, a maior proximidade organizacional entre os pequenos produtores na associação AVA e, em São Roque, o fortalecimento do Sindusvinho e sua

articulação com a Prefeitura Municipal foram etapas fundamentais para o fortalecimento da estruturação dos roteiros da uva e do vinho.

No caso de Jundiaí, uma das mais importantes contribuições do enoturismo foi a transformação da associação AVA em cooperativa e a condição de formalização dos pequenos produtores membros. Na condição de produtores cooperados e formais, podem acessar as políticas públicas, como foi o caso da conquista do envase móvel mediante recursos do Programa Microbacias da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

As ações do enoturismo extrapolam as atividades vitivinícolas e voltam-se também aos demais recursos do território. Os vínculos estratégicos que o enoturismo passa a estabelecer com outros produtos e atividades locais tem a capacidade de ativar recursos específicos com potencial de desenvolvimento territorial. Nos dois casos observou-se que ações do enoturismo valorizam e estimulam as festas da uva e vinho, as comemorações da colheita, as manifestações culturais, as tradições religiosas e as gastronomias italiana e portuguesa. O enoturismo nutre-se desses recursos que passam a compor o conjunto mais amplo de atrativos territoriais. Assim, o roteiro de Jundiaí abrange as bancas de frutas tradicionais da região, cachaçaria, restaurantes que oferecem pratos típicos da culinária italiana e três vinícolas oferecem serviços de alimentação aos visitantes. O roteiro de São Roque incorporou pesqueiro, parque de animais, destilaria e venda de alcachofra, produto típico da agricultura local, além de restaurantes que oferecem pratos típicos da culinária italiana e portuguesa. Ao considerar que os viticultores de São Roque são mais capitalizados, nota-se maior investimento na beleza cênica da paisagem e na arquitetura das vinícolas mediante a contratação de profissionais renomados.

Tanto no roteiro de Jundiaí quanto no de São Roque, o enoturismo provocou investimentos nas vinícolas e adegas, sobretudo na área destinada às degustações e vendas dos produtos, além da preocupação com a exposição das vinhas e valorização das tradições da colheita.

As estratégias de governança territorial conferem sustentabilidade às atividades vitivinícolas paulistas em áreas de expansão urbana e industrial. Ao resgatar e ativar recursos específicos adormecidos e latentes, tais estratégias também confirmam o papel do enoturismo como vetor de desenvolvimento territorial.

# 19
# A governança territorial no circuito turístico da Chapada Diamantina

*Heleni Duarte Dantas de Ávila*
*Jucileide Ferreira do Nascimento*
*Maria Gorete Borges Figueiredo*

## Introdução

A Chapada Diamantina na Bahia é uma região de serras, situada no coração do estado, de riqueza e diversidade expressiva que resulta num dinamismo significativo da atividade turística desse território. No início do século XX, com o declínio da mineração, os povos presentes nesse território expandiram-se e ocuparam áreas originando municípios com atividades então voltadas para a agricultura. Foi a herança do garimpo, com seu poderio e aspecto de riqueza que gerou o patrimônio arquitetônico, que hoje está culturalmente representado material e imaterialmente na região da Chapada Diamantina.

Em meio a todo esse patrimônio paisagístico, as manifestações culturais adicionam à Chapada Diamantina um conjunto de razões que a configuram em um destino turístico solidificado na Bahia, de significativa importância no contexto nacional, favorecendo, portanto, a dinâmica da economia regional. Lá se pode conviver com as tradições e eventos mais recentes, voltados especialmente para justificar sua realização em meio ao patrimônio paisagístico.

Além da Sexta-Feira Santa, São João, marujada e samba de roda, as sociedades filarmônicas são importantes representações da cultura local. Mais

recentemente, o Festival de Inverno de Lençóis e o Festival de Jazz do Vale do Capão atraem turistas com apresentações musicais e outras vertentes da arte (Bahia, 2013).

Segundo a Secretaria de Planejamento da Bahia (Seplan), os territórios de identidade da Bahia foram reconhecidos como divisão territorial oficial de planejamento das políticas públicas do estado da Bahia em 2010.

> O território é conceituado como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial. (Seplan, 2010)[1]

Esse conceito de território de identidade é consequência do processo de discussão iniciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para composição dos territórios rurais em 2003. Em 2010 ocorreram mudanças na classificação territorial, resultantes da iniciativa de alguns municípios que não se sentiam pertencentes ao conjunto de municípios organizados em que estavam inseridos enquanto território e solicitaram alternância no espaço ao qual eram referidos. Foram então estabelecidos novos vínculos e inter-relações territoriais, criando novas identidades municipais na região em que foram alocados.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), o território de identidade Chapada Diamantina localiza-se no Centro Sul Baiano, ocupa uma área aproximada de 32.664 km,[2] que corresponde a quase 5,7% do território estadual. Está composto administrativamente por 24 municípios.[2] Esse território de identidade faz parte da área de abrangência do semiárido, e todos os municípios se enquadram na região semiárida, onde há o predomínio do clima subúmido a seco, com ocorrência do clima semiárido, nas extremidades, e clima úmido a subúmido, na porção sul.

---

1 Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17. Acesso em: 18 nov. 2019.

2 Abaíra, Andaraí, Barra da Estiva, Boninal, Bonito, Ibicoara, Ibitiara, Iramaia, Iraquara, Itaetê, Jussiape, Lençóis, Marcionílio Souza, Morro do Chapéu, Mucugê, Nova Redenção, Novo Horizonte, Palmeiras, Piatã, Rio de Contas, Seabra, Souto Soares, Utinga e Wagner (Bahia, 2013).

A maior parte desse território de identidade está inserido na bacia hidrográfica do Rio Paraguaçu, tendo ainda a bacia do São Francisco e bacia do Contas como fontes hídricas do território. Contudo, é o Paraguaçu o curso de água mais importante, pois corta o território; a bacia do São Francisco é um expressivo contributo para o abastecimento local; na bacia do Contas, o próprio Rio de Contas se configura como o corpo de água mais significativo turisticamente, mostrando que apesar de estar no semiárido, o território de identidade Chapada Diamantina dispõe de importantes rios para o estado.

Este estudo analisa o referido território não apenas como um cenário natural, mas também como mais um lócus de processos políticos, cenário de disputas de poder e busca identificar se existem ou não de blocos hegemônicos e contra-hegemônicos nesses circuitos turísticos da Chapada Diamantina.

Além desta introdução, este capítulo está organizado em três seções. A primeira descreve o destino do setor de turismo no estado da Bahia. A segunda analisa o caráter simbólico e material do setor turístico. A terceira mostra o papel do Estado na organização do turismo e da governança territorial. Por último, as principais conclusões.

## Destino turístico na Bahia

Segundo o diretor de serviços turísticos da Empresa de Turismo da Bahia (Bahiatursa), o que mais atrai os turistas que visitam a Bahia são as praias, as belezas naturais, sua riqueza histórica, o carnaval e outras festas culturais e regionais, além de seu povo, com a sua famosa hospitalidade. Outro aspecto que chama a atenção dos turistas é a gastronomia baiana.

A Bahia possui um portfólio com 27 destinos turísticos diferenciados nas suas características de oferta de mercado e uma contribuição positiva para alavancar a Bahia no mercado turístico, além de outros atrativos como os bens culturais representados pela música, literatura, artes plásticas, gastronomia e a religiosidade com forte influência da cultura afro-brasileira, além de possuir em um único estado brasileiro a concentração de cinco biomas distintos: mata atlântica, caatinga, cerrado, costeiro e marina.

Essa multiplicidade de atrativos propicia ao visitante e ao investidor uma variada gama de opções, favorecendo o aumento da permanência média do turista e da taxa de retorno dos visitantes. Tendo como princípio que a

centralização territorial do turismo propicia desenvolvimento socioeconômico de regiões deprimidas economicamente, o mapa turístico da Bahia passou a contar com treze zonas turísticas que envolvem 156 municípios, conforme informações da Secretaria de Turismo (Setur).

No território de identidade Chapada Diamantina existem quatro circuitos turísticos: Chapada Norte, Circuito do Ouro, Circuito do Diamante e Chapada Velha. Gestores municipais da Chapada Diamantina participaram em 24 de maio de 2017, em Andaraí, de uma oficina promovida pela Secretaria do Turismo da Bahia para atualização do mapa turístico. O encontro reuniu os quinze municípios dos chamados circuitos do Diamante e do Ouro, com os quais foram discutidos os parâmetros do novo mapeamento turístico elaborado pelo Ministério do Turismo (MTur).

Com 34 municípios incluídos no mapa turístico, a Chapada Diamantina foi a última zona a participar do primeiro estágio de atualização do mapeamento – instrumento do MTur que identifica o desempenho da economia do turismo e auxilia no planejamento das ações de desenvolvimento nas áreas turísticas do país. Para tanto, há que se cumprir as exigências[3] para ser considerado município turístico e entrar no mapeamento do MTur.

Em visita técnica à Setur, Diretoria de Regulação e Certificação de Serviços Turísticos, a equipe da pesquisa foi informada sobre os programas para fomentar o turismo do Estado: *i*) Programa de qualificação dos serviços turísticos, que objetiva a capacitação dos recursos humanos envolvidos na atividade turística, valorizando a cultura do turismo para os destinos do estado. Esse programa é desenvolvido por meio de duas fontes de financiamento: do programa de desenvolvimento do turismo, fortalecimento das zonas turísticas Prodetur NE II, Prodetur nacional e programa de qualidade dos serviços turísticos, qualificação profissional e empresarial do Ministério do Turismo. *ii*) Programa de ganho de peso na inclusão social, que abrange dois projetos dirigidos aos públicos específicos, projeto de qualificação profissional empresarial, que significa uma duplicação dos investimentos no setor e vem atuando por meio de ações ou parceria com o Sebrae para execução de

3 Exigências necessárias: a existência de um órgão municipal de turismo e a comprovação de dotação orçamentária para essa área. Ter um conselho municipal de turismo em atividade e a assinatura de um termo de adesão ao Programa de Regionalização do Turismo também estão entre os requisitos.

projetos. Corresponde à modalidade de formação de gestores do turismo, tendo como finalidade capacitar os empresários.

Importa ressaltar que a atividade turística está fortemente imbricada não só com os diversos segmentos econômicos, por meio da oferta de seus produtos, como também com a dinâmica espacial da localidade receptora. Tudo está ligado por um conjunto de atrações naturais ou culturais, que funcionam como eixo estruturante da atividade, conforme afirma Sessa (1983, p.36):

> O produto turístico se dá por um composto de atividades e serviços relativos ao alojamento (indústria das construções e indústria de transformação), à alimentação e às bebidas (atividades agrícolas e indústria alimentícia), aos transportes (indústria de transformação e de consumo energético, além de serviços), a aquisições de produtos locais (artesanato e indústria do vestuário ou de transformação), a visitas e aos divertimentos (serviços). Todas estas atividades são, porém, ligadas a uma atração natural ou cultural. A exposição ao sol, a presença de uma floresta ou de um sítio marinho, um monumento artístico ou um bem cultural, são, enfim, os fatores determinantes do fluxo dos turistas na localidade onde estão situados.

Há sempre um elemento natural e/ou cultural marcante no turismo de cada destino, seja pela sua configuração geomorfológica, seja pela sua beleza paisagística, permitindo a exploração do ecoturismo e o turismo de aventura, ou ainda por ser representativo no processo histórico-cultural, valorizado pela população local.

Nesse cenário, julgamos importante refletir sobre a complexidade que constitui a gestão do turismo em uma área em que o elemento estruturador dessa atividade perpassa por diversos municípios de estados diferentes que configuram os circuitos turísticos, identificando o conflito entre eles e o território apropriado pelo turismo, assim como os mecanismos de governança existentes nessa área que impactam a gestão territorial dessa atividade econômica.

O agente político age e interage com a dinâmica local, reproduzindo interesses de uma elite política existente que se encontra no poder há bastante tempo, bem como um bloco hegemônico composto pelos empresários do turismo, interferindo no poder executivo.

No território de identidade da Chapada Diamantina, foi elaborado em 2010 o Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável do Território Chapada Diamantina, que afirma: "O território da Chapada da Diamantina tem

fortes raízes culturais e um acervo ambiental que o referência como espaço de investimento turístico, em nível nacional e internacional" (PTDSTCD, 2010).

O plano compreende a necessidade de priorizar investimentos de modo a contribuir para elevar o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios desse território. Com isso, há uma crescente preocupação com o fomento da agricultura familiar e a gestão dos recursos naturais, com o intuito de promover o turismo, o ecoturismo e o turismo rural como formas de alavancar economicamente os municípios.

Essa atividade é um dos eixos de desenvolvimento nacional e pode significar uma oportunidade de desenvolvimento para as regiões subdesenvolvidas, uma vez que sua dinâmica evoca a valorização de zonas mais periféricas. No sentido de fornecer uma noção de sua dimensão econômica, tanto na esfera mundial quanto na esfera nacional, a Embratur, por meio do pronunciamento de seu presidente, informou que essa atividade foi responsável pela produção de 9% do PIB mundial e no cenário nacional representou 3,6% do PIB brasileiro (Neto, 2015).

No caso da Chapada Diamantina, percebe-se ainda a forte presença e representatividade do agronegócio que tem comando no comitê de bacias hidrográficas, que por sua vez tem transversalidade e assento no Conselho Municipal de Turismo e consequentemente nas ações e decisões dos circuitos turísticos.

Não se evidencia a efetividade dos representantes da sociedade civil, o que enfraquece e fragiliza o bloco contra-hegemônico no setor turístico. Apesar da presença obrigatória de organizações da sociedade civil, elas não exercem o seu papel de resistência e até afirmam que funcionam de forma vegetativa.

Nesse sentido, pode-se concluir que, conforme preceitua Gramsci (1976), o bloco hegemônico (detentores do poder econômico) influencia o Estado por forte pressão política e econômica.

## O território simbólico e material

Para buscar compreender a dinâmica territorial existente entre a divisão político-administrativa do estado brasileiro e o território do turismo, optou-se por considerar o primeiro como um fato dado, visto que sua formação depende de critérios sociopolíticos da própria organização do Estado e que,

apesar de ser possível sua redefinição, guarda certa estabilidade fronteiriça, enquanto o segundo, com características mais dinâmicas, só pode ser compreendido mediante uma prévia reflexão quanto às nuances do turismo e sua dimensão espacial.

O conceito de território usado como referência para as análises aqui suscitadas dialoga com as contribuições de Pires (2016, p.36), segundo o qual "não há território sem governança pois essa não só delimita a ação coletiva, mas institucionaliza e consolida a existência material e simbólica do território". Consideramos, portanto, que há dois alicerces que sustentam, essencialmente, essa atividade, a saber, o econômico e o geográfico.

No território Chapada Diamantina existem 38 comunidades quilombolas que estão distribuídas espacialmente. Essas comunidades ainda lutam por direitos elementares e a propriedade da terra é um deles. Apenas a partir de 1988 a Constituição Brasileira reconheceu às comunidades remanescentes de quilombos o direito à propriedade das terras que ocupam. No entanto, apesar do direito constitucionalmente assegurado, o percurso para sua efetivação no que tange à propriedade da terra é longo e por vezes marcado por conflitos.

Com relação à reforma agrária, o território atualmente conta com 3.590 famílias assentadas, sendo o município de Andaraí o que abriga o maior número de famílias, seguido pelo município de Nova Redenção e logo em seguida o município de Itaetê. Em relação à política de crédito, verifica-se que o acesso ao Pronaf ainda é tímido, porém vem crescendo de forma considerável. A renda das famílias é constituída, em grande parte, pelo programa de transferência de renda federal, o Bolsa Família, e pelas aposentadorias, o que de certa forma mantém a vida das pessoas nos assentamentos, uma vez que a produção agrícola em muitos casos ainda é incipiente no que se refere à geração de renda suficiente para a sustentabilidade econômica dos assentados.

Assim, consideramos que apesar de sua importância econômica, sua relevância se dá também em função das características de sua dimensão espacial, visto que essa atividade impõe uma nova lógica de apropriação dos elementos inerentes ao espaço geográfico.

O turismo, ao apropriar-se do espaço, impõe uma lógica que leva inevitavelmente à reconfiguração de suas categorias analíticas, mas essa apropriação ocorre quase totalmente nas áreas de atração, ou seja, nos destinos turísticos (Rodrigues, 1997). Há autores bem incisivos quanto a esse aspecto,

a exemplo de Cruz (2001, p.25), que postula que "indubitavelmente, é sobre os núcleos receptores de turistas que o turismo vai impor a maior gama de transformações socioespaciais".

Segundo Cordeiro e Souza (2015), a seletividade dos espaços apropriados pelo turismo ocorre em função da existência e da distribuição de sua matéria-prima que, como postulamos anteriormente, são os bens naturais e culturais identificados em cada destino turístico. Contudo, a simples ocorrência desses atrativos não é suficiente para delimitar o espaço do turismo, o que requer outros fatores.

Atento a essa característica, Roberto Boullón (2002, p.79) cunhou o termo espaço turístico, definindo-o como a "consequência da presença e distribuição territorial dos atrativos turísticos [...]. Este elemento do patrimônio turístico, mais o empreendimento e a infraestrutura turística, são suficientes para definir o espaço turístico de qualquer país".

Esse recorte espacial defendido por Boullón poder-se-á chamar também de território turístico, visto que no processo para a materialização da atividade, o espaço é apropriado pelo turismo que impõe uma nova funcionalidade aos seus elementos constitutivos para fornecer sensações e significados aos visitantes e mesmo aos residentes, que direta ou indiretamente exploram a atividade. Autores como Cruz (2001, p.12) convergem para essa mesma perspectiva, ao argumentar que

> o turismo [...] introduz no espaço objetos definidos pela possibilidade de permitir o desenvolvimento da atividade. Além disso, objetos preexistentes em dado espaço podem ser igualmente absorvidos pelo e para o turismo, tendo seu significado alterado para atender a uma nova demanda de uso turístico. [...] A prática social do turismo apropria-se desses objetos, conferindo-lhes novos significados [...] A intensificação do uso turístico de dada porção do espaço geográfico leva à introdução, multiplicação e, em geral, concentração espacial de objetos cuja função é dada pelo desenvolvimento da atividade. [...] Nesse processo de apropriação dos espaços pela prática social do turismo está a gênese dos territórios turísticos.

Trazendo a discussão entre território e turismo, Knafou (1999) identifica três tipos de situações, a saber, território sem turismo, turismo sem território e os territórios turísticos. O território sem turismo é constituído dos espaços do globo terrestre que não têm capacidade de atrair um fluxo de pessoas para

a prática do turismo, ainda que possa haver um volume inexpressivo de visitantes. O turismo sem território dá-se quando a atividade ocorre de forma desvinculada das características locais, ou seja, um produto turístico indiferente às características da região, o que o autor chama de fora do solo; há ainda que considerar nessa tipologia os espaços de estadias ou de excursões pontuais onde o turismo é só uma lógica de planejamento do espaço. Finalmente, os territórios turísticos são os espaços produzidos para a materialização da atividade, que se apropria das características regionais para sua construção.

Haesbaert (2004a) defende a ideia de que o termo território tem uma dupla conotação: um material, ligada tanto à dominação do espaço, como vemos na divisão político-administrativa do país, e outra simbólica, que ocorre pela apropriação de determinada área por grupos específicos, ou mesmo por um setor econômico, que ressignificam os elementos fluxos e fixos de determinado recorte espacial. Para esse autor, a territorialidade admite uma dimensão política, mas também uma perspectiva econômica e cultural, pois está ligada à forma como se utiliza a terra e aos significados que surgem dessa relação.

Nesse sentido, todo território é material (funcional) e simbólico, em diferentes combinações (ibidem). Assim, um espaço geográfico pode concentrar mais de um mecanismo de territorialidade. Em observância à contribuição de Knafou (1999) e à de Haesbaert (2004a), Cordeiro e Souza (2015) deduzem que dentro de um determinado espaço geográfico haverá espaços apropriados pelo turismo formando o território turístico, assim como outras áreas sem capacidade de atração de fluxo exógeno, contribuindo para a conformação do território sem turismo, e ao mesmo tempo poderão ocorrer outras territorialidades dando outro desenho fronteiriço.

No caso do turismo, que usa como critério de definição do seu território a distribuição dos bens naturais e culturais com capacidade de atração de visitantes associada a outros elementos funcionais para a atividade, essa dinâmica é ainda mais evidente. Dois fatos respaldam tal afirmativa: o primeiro é que a distribuição espacial dos recursos naturais não obedece à lógica da divisão dos entes federativos brasileiros; o segundo é que o processo de expansão (descoberta de novos atrativos ou surgimento de novos elementos funcionais) e o de retração (perda da capacidade de atração dos atrativos que estão sendo explorados ou extinção de elementos funcionais) também não seguem a lógica citada.

O território do turismo pode ocupar mais de um território dos entes federativos, mas a gestão pública desse espaço, em vez de criar uma instituição que promova o desenvolvimento em todo o território turístico, fragmenta-o em nível municipal e/ou estadual, impedindo uma gestão integral desse espaço. Nesse sentido, vale expor o conceito adotado neste capítulo, em que adotamos o trabalho de Dallabrida, Birkner e Cogo (2013, p.2), que defende que a gestão territorial se refere "aos processos de tomada de decisão dos atores sociais, econômicos e institucionais de um determinado âmbito espacial, sobre a apropriação e uso dos territórios, com vistas à definição de estratégias de desenvolvimento".

O autor postula que a discussão dessa temática nos leva, indubitavelmente, à compreensão do desenvolvimento dentro de uma perspectiva territorial, não se limitando, necessariamente, às fronteiras político-administrativas do Brasil, pois há outros mecanismos de territorialidade, conforme apresentamos anteriormente. Nesses outros mecanismos, o nível de articulação entre os atores sociais envolvidos é fundamental para prover, de forma satisfatória, as estratégias de desenvolvimento, a organização, o planejamento, a regulação etc. do referido espaço, ampliando as práticas democráticas da população local. Nesses ambientes, com perspectiva de participação social nas tomadas de decisões, a gestão territorial costuma se manifestar por meio de estruturas de governança, conforme argumenta Dallabrida (2007, p.2):

> Assumir a gestão territorial a partir de estruturas de governança tem uma relação direta com a ampliação da prática democrática, não só na sua dimensão representativa, mas também a democracia participativa ou deliberativa, como vários autores preferem chamá-la, principalmente pelo fato de que a democracia não pode resumir-se a um regime político que contempla eleições livres para os cargos políticos nas diferentes escalas territoriais.

É em função desse fato que vemos, dentro de um mesmo destino, os conflitos de políticas públicas, nas formas de ocupação do solo, nos mecanismos de articulação entre os sujeitos sociais, nos incentivos para a atividade etc.

## Estado, turismo e governança

A Bahia possui um tipo de governo que dominou o estado e os municípios durante anos, sustentado pela autocracia burguesa baiana. Esse modo de governar por meio de um processo de cooptação transformista preocupava-se em manter o conservadorismo político, impedindo que formas ampliadas de gestão fossem introduzidas – Bahia: "uma rainha destronada" (Leite, 2004). Ainda prevalece nesse estado da federação a força dos coronéis – política personificada em uma pessoa e não no partido. Isso é revelado de diversas formas, e na pesquisa, ao realizarmos entrevista com o representante do Sindicato dos Empregados de Turismo do Município de Salvador (Sets), conseguimos identificar que as organizações sindicais não possuem força política e por muito tempo essas organizações viveram sob a tutela da Bahiatursa; atualmente elas estão em condição de subordinação ao sindicato patronal, e sobra para o sindicato dos trabalhadores uma mera função cartorial, despolitizada, desvirtuada das suas funções precípuas.

Atentas à rede de poder local, essas instâncias buscam consensos mínimos que permitam uma gestão mais eficiente do espaço, podendo ou não ser institucionalizadas. Podemos definir as estruturas de governança como "iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais" (Dallabrida, 2007, p.5).

Obviamente que cada instância de governança se articula para enfrentar uma demanda pública específica. É por meio de um sistema de governança, no qual há a articulação de um conjunto de instâncias conectadas em rede, que se operacionaliza a gestão territorial de forma integrada.

Reforçamos que por um lado, esses espaços vêm se consolidando como mecanismos de maximização da cidadania e participação popular, ou seja, são um passo em direção a uma democracia deliberativa. Essa forma de democracia exige, por outro lado, um amadurecimento e fortalecimento da sociedade civil para evitar que sejam cooptados por parte da estrutura estatal vigente buscando um discurso retórico e maior legitimidade de suas ações, da elite local que busca consolidar ainda mais seu poder e a primazia de seus interesses em detrimento de outros, ou de agentes políticos que não visam,

necessariamente, aos consensos mínimos, mas sim a um palanque para sua promoção política individual, almejando ocupar espaço no cenário político.

Nesse sentido, entendemos que a sociedade local deve ter autonomia e identidade própria para garantir a eficiência dessas estruturas de governança (ibidem). No tocante às instâncias de governança ligadas ao turismo, reforçamos que no conflito territorial, quando presente em locais onde a sociedade civil ainda não mostra níveis de amadurecimento que permita a articulação espontânea dos atores sociais, ocorre também a multiplicação dessas instâncias. Esse fato pode ocorrer, visto que ao serem dependentes da gestão pública para fomentar o surgimento desses mecanismos de gestão territorial, as fronteiras das unidades federativas tendem a fragmentar não só o espaço, como também seus mecanismos de gestão.

O potencial da região para o desenvolvimento da atividade ecoturística abarcando uma demanda nacional e – em alguns casos – internacional só pode ocorrer em ambientes conservados e de beleza singular.

Com os atrativos e potencialidades citados, pode-se avaliar que o circuito turístico do território Chapada Diamantina possui alto nível de atratividade dado o conjunto formado pelos seus atrativos naturais e suas características histórico-culturais. É importante destacar que o ecoturismo e o turismo rural têm grandes potencialidades no território, porém como toda atividade econômica desenvolvida pelo homem, causam efeitos que podem ser positivos ou negativos.

Vale ressaltar que as referidas instâncias, quando fomentadas pelo governo e não apropriadas pela população (ou seja, quando a sociedade local não empreende esforços no sentido de atuar em prol de gerir assuntos públicos de seu território), não representaram de fato um avanço da práxis democrática. Além disso, desencadeiam discursos como a fala de um gestor municipal do território, à época da pesquisa, ao ser questionado acerca da adesão da sociedade civil aos espaços de participação social na área do turismo, quando ele afirmou que visualizava o turismo enquanto grande potência no território e o conselho de turismo como espaço de construção coletiva, mas que infelizmente a comunidade pouco participava por desinteresse mesmo e considerava vergonhoso dizer que às vezes as reuniões não atingiam o quórum necessário para as deliberações.

Contradizendo a fala do gestor municipal, o representante da Pastoral da Terra da Igreja Católica, subseção Chapada Diamantina, afirma que a

sociedade civil é muito fragilizada, pois de um lado tem o poder público, com o aparato jurídico burocrático que favorece o agronegócio, e do outro lado, um setor forte financeiramente que domina todas as estruturas de governança na Chapada Diamantina.

Na área do estudo, identificamos ainda que muitas dessas estruturas existem oficialmente, mas não têm apresentado ações concretas, como é o caso de alguns conselhos municipais de turismo, que apesar de sua formação, não têm realizado as reuniões previstas para o seu funcionamento. Nessa perspectiva se tornam mais uma ação retórica do governo local e pouco contribuem para a gestão territorial do turismo.

Apontamos a necessidade de melhorar a gestão, governança territorial e investimentos em tecnologia. Pires (2016, p.36) refere-se à governança de um território

> como sendo um conjunto de dispositivos institucionais, formalizados ou não, que estabelecem a regulação das relações entre atores públicos, privados e da sociedade civil (empresas, associações, sindicatos, poder público, ONGs) em torno de um planejamento ou projeto de desenvolvimento ou mesmo na busca por resolver algum problema socioeconômico inédito em âmbito local, regional, nacional ou internacional.

A governança política está implícita na governança territorial, pois a dinâmica de gestão do território implica a gestão alinhada entre municípios de modo a compartilhar decisões e formas de atuação com foco no bem comum. A manutenção de uma política específica para o setor de turismo afeta positivamente a dinâmica do processo de desenvolvimento turístico do estado.

Na Bahia e para circuitos turísticos, inclusive na Chapada Diamantina, isso significou desinstrumentalizar a Bahiatursa, que desde sempre foi estimulada pelo governo estadual a ter sua manutenção sob a égide do empresariado baiano em detrimento dos interesses e participação da sociedade civil.

Dessa forma, podemos apontar que a atividade turística na Bahia representa uma política de estado e não de governo, por isso esse resgate histórico é necessário para um melhor entendimento da proposta das versões de plano estratégico que se determina e das experiências acumuladas em todos os períodos anteriores, contribuindo para a construção de uma nova visão daqui para a frente.

## Conclusões

Ao analisar as relações entre as esferas da economia, do Estado e da sociedade civil na região do circuito turístico da Chapada Diamantina, identificamos a forte influência do coronelismo desde a sua origem, com o garimpo e a exploração do ouro e pedras preciosas. Por um lado, destaca-se a existência de uma elite política que se encontra no poder há muito tempo, bem como um bloco hegemônico composto pelos empresários do turismo, interferindo no poder executivo. Por outro lado, constatou-se a inexistência de um bloco contra-hegemônico no setor turístico, apesar da presença de organizações da sociedade civil. Elas não exercem o seu papel de resistência, muito pelo contrário: algumas até afirmam que funcionam de forma residual, e essa baixa adesão aos espaços de participação desencadeia uma culpabilização por parte dos agentes participativos, que geralmente são os empresários e o poder público.

Nesse sentido, pode-se concluir que, conforme preceitua Gramsci (1976), o bloco hegemônico (detentores do poder econômico) influencia o Estado por forte pressão política e econômica. As organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associação de guias, movimentos ambientalistas e outros), nesse setor, possuem uma frágil e incipiente participação.

As discrepâncias territoriais identificadas não necessariamente são empecilho para o desenvolvimento do turismo, mas apenas retratam que a atividade, em determinados casos, na medida em que vai expandindo seu território, tende a impactar de forma regional. Nesse sentido, espera-se que a gestão do território vença os obstáculos da fragmentação e descontinuidade territorial do turismo, criando instâncias de governanças que favoreçam, comprometam e validem a participação da sociedade civil.

Em contrapartida, atentamos para o fato de que o amadurecimento da sociedade civil local é fator imprescindível, visto ser condição *sine qua non* para que as estruturas de governança, que têm como perspectiva uma democracia deliberativa e um envolvimento da sociedade local significativo, sejam eficientes. Acreditamos que tais estruturas devam surgir de forma espontânea ou fomentadas por órgãos do governo, independentemente de sua escala. Quando isso ocorrer, a população deve se apoderar desses mecanismos de gestão territorial, evitando que sejam cooptados por demais agentes

governamentais, pela elite local ou por políticos que visam apenas a sua promoção individual.

O território Chapada Diamantina obteve grandes avanços desde o início da política territorial; assim a visão de futuro do território passa pela melhoria contínua nos serviços prestados à população, por meio de políticas públicas que atendam às necessidades básicas, como acesso a saúde, educação, cultura e lazer de qualidade. Busca-se também a igualdade entre homens e mulheres e o respeito a crianças, adolescentes e idosos; além disso, o reconhecimento das comunidades tradicionais, com condições adequadas para que elas mantenham suas tradições.

Na esfera municipal, o que mais se verifica é uma lógica da falta de qualificação do corpo técnico, visto após qualificação por questões meramente políticas: seus vínculos profissionais se encerram e vem então outro(a) técnico(a) para aprender o sistema do funcionamento turístico, demandando então nova qualificação. O processo de execução da política de desenvolvimento territorial tem se configurado como instrumento importante de gestão social. As reflexões e propostas apresentadas neste plano vêm qualificando a discussão sobre a eficiência na alocação dos recursos, com a participação efetiva da sociedade, sendo ela composta pelo poder público e pela sociedade civil.

Quanto à grande concentração de instâncias de governança (voltadas para o turismo ou para a gestão do principal atrativo), estar vinculada ao poder público indica, por um lado, que a sociedade local carece de maior amadurecimento quanto à democracia deliberativa e, por outro, que essas estruturas não foram apropriadas pela população local. Assim, fica evidente que existe certa apatia da população local no sentido de mobilização social em prol do desenvolvimento do turismo. Dessa forma, as organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associação de guias, movimentos ambientalistas e outros), nesse setor possuem uma frágil e incipiente participação.

Percebe-se a existência de um bloco hegemônico, composto por uma elite economicamente dominante e em que está situado o poder estatal. Por sua vez, a sociedade civil aparece de forma desorganizada, sem uma atuação em bloco, sendo pautada pelo bloco dominante e com resistências pontuais.

Observa-se, ainda, a existência da formação de uma rede de poder composta pelos órgãos estatais e um frágil grupo da sociedade civil, que atua de

forma desarticulada e cooptada por segmentos governamentais e que não consegue se organizar como um bloco de contra-hegemonia. Portanto, o circuito turístico como tipo de governança política, na Bahia, necessita avançar na construção de espaços públicos que possibilitem a presença e o fortalecimento da participação desses sujeitos coletivos capazes de criar uma força contra-hegemônica.

# Conclusão
# A construção inacabada da governança territorial

*Elson Luciano Silva Pires*

O principal objetivo deste livro foi investigar, no período 2003-2016, o aprofundamento das institucionalidades constitutivas da governança setorial e territorial nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, por meio de comitês de bacias hidrográficas, câmaras setoriais, arranjos produtivos locais e conselhos turísticos intermunicipais, interrogando se tais lógicas espaciais de organização coletiva constituem elemento inovador na construção de territórios produtivos coordenados, com possibilidades de mudar as estratégias (nacionais e estaduais) de políticas e de planejamento do desenvolvimento territorial (regional e local) sustentável, democrático e participativo. Ao recuperar desafios de estudos anteriores, procurou-se responder se, de fato, ocorreu interface entre a emergência dos tipos de organizações associativas que contribuem para o empoderamento da sociedade civil e a descentralização política do Estado, por meio da participação e ações dos agentes econômicos e atores sociais nas modalidades de governança estudadas.

Diante desse objetivo, quais traços caracterizam a lógica da governança de territórios em processos desiguais de desenvolvimento socioeconômico? Ao fim deste livro, podemos destacar cinco aspectos principais.

Em primeiro lugar, o que não é novidade, a essência da construção de um território produtivo cooperado apresenta-se não como um dado da organização administrativa do espaço, mas como uma realidade construída de recursos que, como tais, requerem a intervenção do Estado, assim como a instauração de uma sociedade civil de direito comunitário

específico. Nesse sentido, o discurso territorial não está diretamente articulado a uma ontologia da ordem mercantil da produção do espaço geográfico, pois, longe de buscar o fundamento de sua própria legitimidade, ele assume deliberada e explicitamente seu caráter de projeto de regulação em construção, cada vez mais submetido à norma da solidariedade interna e da concorrência espacial. Nesses casos, o território produtivo – regional e local – é uma forma de corporação coletiva com identidade e escala determinada, tanto em relação com o seu dimensionamento interno como em relação com os outros territórios.

Em segundo lugar, o que é novo, a essência da construção da governança de um território local e/ou regional reside não só na cooperação, mas também na coordenação das ações, definida como interface socioespacial de unidade de desigualdade de forças entre o Estado, as diferentes unidades de produção (as empresas) e as organizações associativas e sindicais da sociedade civil. Nesse sentido, é forçoso reconhecer que a dificuldade da governança territorial, que vai muito além do tradicional papel de "gestão democrática", é instaurar a regulação territorial a partir do princípio constituinte da "participação paritária", e zelar para que esse quadro seja respeitado por todos os agentes econômicos e atores sociais. Assim, o Estado, ao qual compete legitimar a governança do território, tem ao mesmo tempo de colocar-se de acordo com a diversidade de modalidades de coordenação e de normas de cooperação de arranjos institucionais, tais como comitês de bacias hidrográficas, câmaras setoriais, arranjos produtivos locais e conselhos de turismo.

Em terceiro lugar, o que é ainda mais novo, a exigência da governança territorial paritária tripartite, submetida às lógicas endógenas da cooperação e coordenação, ultrapassa os limites setoriais do território local e regional, atingindo diretamente a população e até mesmo os indivíduos e grupos sociais em sua relação consigo mesmos e com seus territórios. Nesses casos, a governança não é simplesmente a gestora administrativa desse quadro territorial constituinte; ela própria, em sua ação, é submetida a normas subjetivas de princípios reguladores das relações sociais. Segundo esse ideal de uma estrutura democrática de direito público igualitário, não existe nenhuma razão para que as boas práticas da governança sejam exceção às regras de comportamentos que ela própria é encarregada de aplicar, em consonância com as considerações éticas, políticas e culturais que permitem evidenciar tanto o contexto da ação pública quanto a pluralidade das opções possíveis.

Em quarto lugar, o que vem se aprofundado, a submissão da governança setorial e territorial à universalização da concorrência espacial globalizada e a financeirização da economia ultrapassam largamente as fronteiras do território local e regional, atingindo diretamente os trabalhadores, produtores e empresários em suas relações de consumo, produção e concorrência. Nesses casos, a governança não é simplesmente a gestora desse território produtivo constituinte, mas ela própria, em sua ação local, está submetida às normas objetivas de princípios reguladores dos direitos trabalhistas e comerciais da concorrência internacional. Diferentemente da situação anterior, segundo esse ideal de uma "sociedade de direito privado" de fato, a governança setorial que deve prevalecer no plano da ação de um "Estado empreendedor" deve conduzir indiretamente os pequenos negócios e os indivíduos trabalhadores ao empreendedorismo. Nesses casos, o Estado é obrigado a ver a si mesmo como uma empresa, enquanto a pequena e média empresa é promovida a modelo de subjetivação de planos de melhoria de competitividade, nos quais cada aglomerado é um arranjo produtivo local que deve se gerir e um capital territorial que deve se fazer frutificar.

Em quinto lugar, o que continua sendo um grande desafio, as exigências de um território produtivo coordenado e de uma descentralização do Estado pela escolha política da governança territorial tripartite subnacional, na globalização, obrigam o poder político local, a sociedade civil e as empresas a ir além dos seus interesses particulares, para definir novas estratégias coletivas de interesses comuns supralocais. Nesses casos, a questão que se coloca para o desenvolvimento regional e territorial é a possibilidade/impossibilidade de recriar territórios subnacionais e regiões econômicas e políticas, conforme a materialidade de uma ação coletiva intencional organizada, um modo de regulação territorial social e ambientalmente sustentável, portanto, uma estrutura com poder de ação associada a uma cultura, a um plano e instituições locais, tendo em vista arranjos de regulação das práticas sociais territoriais na produção de mercadorias e serviços. Junto com entes da federação e atores sociais da sociedade civil, a representação paritária de poder dos elos das cadeias produtivas poderia modelar a governança coletiva dos territórios. No entanto, o caráter sistêmico e a forte indeterminação da política neoliberal sob a égide da globalização financeira e da institucionalidade forçada parece não suportar a formação de novos espaços decisórios, tornando qualquer inflexão dessas políticas muito difícil ou mesmo impossível no próprio

âmbito do sistema. Na ausência de margem de manobra, o confronto político com a centralização do Estado e com o sistema neoliberal enquanto tal é inevitável.

Portanto, na prática, o conceito de governança territorial traz em si uma ideia de território mobilizado pela democracia participativa, que supõe coerência intrínseca de agenda de interesses sempre parcial e provisória, de compromissos formais e informais entre agentes econômicos do setor privado, instituições públicas do Estado e atores representantes da sociedade civil.

De uma maneira geral, esses cincos traços comuns que caracterizam a marcha forçada de um processo inacabado de construção da governança e do desenvolvimento territorial no país mostraram-se pouco combinados, muito desiguais e heterogêneos. Apesar dos avanços do crescimento econômico e da redemocratização, a ação coletiva se tornou mais difícil, porque os indivíduos são submetidos a um regime de concorrência em todos os níveis. (Uma parte desses problemas pode ser atribuída às nossas instituições, conforme evidenciam os resultados, por exemplo, dos APLs.)

No interior dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, parece que as dinâmicas territoriais foram influenciadas por três processos econômicos e políticos fundamentais, que provocaram mudanças específicas nos rumos do desenvolvimento no interior desses estados. O primeiro processo, no contexto dos estados, foi a continuidade de uma trajetória de longo prazo de interiorização da produção das atividades industriais e agroindustriais em direção a regiões, municípios e cidades selecionados pela disponibilidade de ativos e recursos potenciais e específicos. O segundo processo, no contexto nacional e estadual, tem sido marcado pela ausência do debate sobre os resultados da descentralização político-administrativa do Estado e das políticas públicas decorrentes desse processo no Brasil, iniciado pela Constituição de 1988 e impulsionado no primeiro mandato do Presidente Lula (2003 a 2006), mas burocratizado posteriormente. O terceiro processo, no contexto internacional, tem sido marcante pelas exigências de adaptação dos territórios locais para se inserir nos fluxos globais de inovação, investimento, produção e consumo globais. Foi possível perceber que os três estados possuem estratégias e recursos específicos de adaptação dos seus territórios ao mundo globalizado

Porém, em uma perspectiva para além da análise do poder político do Estado e da autoridade legítima dos governantes, procuramos detalhar que a governança territorial no Brasil deve ser entendida como estrutura

incompleta e diferenciada de escalas de divisões de poderes, de falta de inovação organizacional na criação e gestão dos recursos territoriais, para negociar conflitos e pilotar processos e expectativas de planejamento estratégico do desenvolvimento dos territórios locais e regionais desiguais. Nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia as modalidades de governança setorial e territorial foram incentivadas pelo poder do Estado para atender a demandas da sociedade civil organizada na construção de câmaras, circuitos, comitês, conselhos ou fóruns como tentativas de coordenação de demandas mais descentralizadas, participativas, equilibradas e democráticas.

Entretanto, as constatações empíricas deste livro sustentam que, apesar de avanços demonstrados nos estudos de casos, foram marcantes as fragilidades do arcabouço institucional e político do modo de intervenção do Estado e da desorganização da sociedade brasileira na maioria das modalidades de governanças territoriais estudadas nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Elas se apresentam truncadas, incompletas e, quando funcionam e decidem, reproduzem acordos fragmentados, parciais e provisórios. Vale dizer que as modalidades de governança nos estados e regiões com institucionalidade adensada e a sociedade civil mais mobilizada, como no estado de São Paulo, *tendem a ser* mais descentralizadas, democráticas e participativas, quando comparadas aos estados de Minas Gerais e Bahia.

O reconhecimento da fragilidade de participação de representantes da sociedade civil organizada, bem como dos pequenos produtores nas composições das modalidades analisadas, geralmente caracteriza governanças truncadas e incompletas. Essa constatação pode ser explicada pela herança cultural dada pela centralização política e econômica, em que os processos decisórios obedeciam à hierarquia vertical, tomados de cima para baixo, mediante interesses de grupos privilegiados. Pode-se destacar também a carência das habilidades sociais e das dificuldades de acesso ao conhecimento por parte dos agentes e elos das cadeias de produção de menor expressão econômica e politicamente menos empoderados. Apesar dos avanços na multiplicação das modalidades de governança, esses fatores garantem antigas práticas de valorização dos interesses de determinados grupos em detrimento dos demais, sejam setoriais, sejam territoriais. As estruturas de modalidades analisadas não abrangem a multiplicidade dos agentes envolvidos nos setores e territórios avaliados e não alteraram por completo a forma de tomada de decisões ora praticadas no país, fato que debilita o caráter democrático e

participativo do processo de descentralização política almejado e introduzido pós-Constituição de 1988.

Nesse ambiente, os esforços pela cooperação parecem anular-se diante da pressão da lógica da concorrência generalizada a todos os indivíduos e a todas as esferas sociais, que contaminam as práticas dos agentes e atores nas governanças e fragilizam a execução das políticas públicas nos processos de construção do desenvolvimento territorial. Tais elementos acabam privilegiando os interesses dos setores e agentes hegemônicos, apoiados pelos governos em suas distintas escalas.

Dessa forma, mesmo com a criação de uma superestrutura de governanças multiníveis, vinculadas diretamente à Presidência da República e aos governadores dos estados, com o intuito de estreitar o diálogo e a participação, a coordenação e a articulação política não foram solucionadas. Pelo contrário, a superposição de governanças e a complexidade dos processos participativos significam, na prática, o acréscimo de um nível superior na hierarquia da tomada de decisões. Nas modalidades de governança estudadas, a percepção de participação marginal no processo de formulação das políticas públicas se difundiu entre os agentes-atores privados dos setores produtivos. Tal percepção é evidenciada junto aos pequenos produtores nas câmaras setoriais e aos empresários de pequeno e médio porte nos APLs, cujo acesso às instâncias de participação de fóruns nacionais é mais limitado, sendo ofuscados pela pressão econômica exercida por grandes grupos produtivos sobre os governos estaduais e federal.

Apesar dos avanços alcançados nos governos Lula e Dilma, bem como nos governos estaduais, a política regional não teve a importância esperada. Nesse período, a construção de um *território* local e regional (aqui entendido como a forma espacial de inscrição material dos dispositivos do comportamento social) e de diferentes modalidades de *governança* (aqui definida como uma forma de coordenação coletiva das decisões dos agentes-atores) não foi ainda assim fundamental para a introdução das novas estratégias de *desenvolvimento territorial*, como um processo de mudança social, dinamizado por ações e expectativas localizadas e geradoras de cidadania. As desigualdades abissais permanecem. Mesmo assim, as estratégias desenvolvidas para mobilizar a ação coletiva e a coordenação intencional conjunta dos atores, planos e recursos das organizações e instituições públicas e privadas parecem ter estabelecido em cada estado um

novo modo particular de coordenação política e de regulação socioeconômica própria dos seus territórios.

As principais conclusões deste livro apontam que os processos de construção das modalidades de governança territorial de caráter setorial no interior dos estados analisados são heterogêneos e desiguais, variando entre setores econômicos produtivos e recursos territoriais existentes. A estratégia adotada pelos governos – concebida a partir da construção de territórios dos setores (cadeias produtivas) como fio condutor da governança para o desenvolvimento local e regional – foi contestada, predominando as ações individuais das corporações empresariais sobre a representação da corporação coletiva territorial. Em casos extremos, registram-se ambientes de cultura refratária à organização política setorial com vistas à possibilidade de formação de sinergias. Além disso, a sobreposição de escalas de territórios e de governanças dificulta ainda mais a possibilidade de uma governança tripartite multinível.

Os resultados apresentados mostraram que, apesar do crescimento de estabelecimentos das organizações dos direitos civis e dos sindicatos de trabalhadores nas sociedades municipais, eles participaram muito pouco da coordenação das modalidades de governança territorial estudadas nos três estados. Na esmagadora maioria das câmaras setoriais predominou uma relação entre Estado e organizações empresariais do setor produtivo privado, e nos APLs, uma situação dominada pela organização patronal mais forte do setor, apoiada pelos governos estaduais e federal. Vale destacar a interferência maior do Estado na composição das câmaras setoriais em Minas Gerais e na Bahia, sendo os membros definidos *ex-ante*, listados no ato da publicação delas. No estado de São Paulo, a composição obedece à lógica mais espontânea, pois incorpora só os membros diretamente envolvidos na organização, dando maior liberdade de participação aos agentes e instituições realmente interessadas. Apesar dessa diferenciação de postura da gestão pública, a sociedade civil e os menos empoderados detêm um mesmo padrão de participação, caracterizado pelo frágil envolvimento nessa modalidade de governança.

Dessa forma, a participação da sociedade civil (associações e organizações não governamentais e sindicatos do setor laboral) limita-se apenas aos comitês de bacias hidrográficas. Portanto, entre todas as modalidades estudadas, os comitês de bacia hidrográfica foram as que mais se aproximaram

de uma governança territorial paritária *pública-tripartite*. As câmaras setoriais caracterizaram-se pela governança setorial *estatal-privada* e os arranjos produtivos locais pela governança *privada-coletiva*, semelhante aos conselhos de turismo.

Nesse cenário organizacional e institucional, era de se esperar que entre as quatro modalidades estudadas, os princípios básicos das boas práticas que impulsionam a coesão de forças entre os agentes e atores sociais estivessem mais enraizados nos comitês de bacias hidrográficas. Nas câmaras setoriais, destacam-se o *foco* e os *mecanismos* utilizados nas relações entre os produtores agrícolas e o Estado, mas que são ofuscados pela parcialidade na *participação* dos agentes e na *coerência* das ações e integração entre eles. Apesar da estrutura do Estado na concessão de auxílios técnicos que *subsidiam* as demandas do setor, as câmaras setoriais não possuem *autonomia* financeira para reger a si mesma. Nos APLs, a baixa adesão dos empresários industriais aos princípios de governança territorial revelou-se um problema a mais, quando a própria governança corporativa do sindicato patronal dominante não incorpora os interesses de micro, pequenas e médias empresas. Em quase todos os casos analisados, a *confiança* interna nas modalidades é baixa nas relações entre o Estado, os agentes econômicos e os atores sociais da sociedade civil, da mesma forma que a *autonomia* política e financeira praticamente inexiste para a tomada de decisões estruturantes. Por isso mesmo todas elas dependem do Estado e de outras estruturas de apoio localizadas fora dos seus territórios.

Submetido à atualidade das regras internacionais da organização do comércio e da proteção do meio ambiente, o país precisa refazer a crítica da governança territorial do desenvolvimento a partir da recomposição das escalas subnacionais, isto é, de outra dimensão de construção de região e território, agora inseridos na nova divisão internacional do trabalho, que se dá em um novo contexto de possibilidades de cooperação e coordenação de processos endógenos sustentáveis de desenvolvimento desiguais de desregionalização/regionalização, desterritorialização/territorialização. Esses processos afetam vulnerabilidades, vantagens e desvantagens nos usos de recursos e ativos gerais e específicos, materiais e imateriais, de cada economia e sociedade local ou regional integrada à dinâmica nacional e internacional.

Apesar dos avanços obtidos, a iniciativa de promover o desenvolvimento territorial endógeno com geração de emprego formal para enfrentar, precisamente, as desigualdades regionais, a pobreza e a marginalização da maioria

da população e da fragilidade empresarial dos arranjos produtivos locais (APL) de pequenas e médias empresas, em todos os setores, de forma mais sustentável e consciente, não somente assistencialmente, mas para reorganizar o mercado interno de produção de mercadorias e de serviços essenciais, ficou longe de ser atendida e revelou-se uma difícil tarefa de longo prazo. Os planos de melhoria de competitividade e as estratégias de promoção e difusão de serviços de informações e inovações, bem como a reorganização da base empresarial local, mesmo com o apoio integral do Sebrae, não foram alcançados.

Como foi visto, a construção estratégica de uma formulação horizontal de políticas públicas se contrapõe à formulação vertical e centralizada do Estado e se orienta na direção oposta de criar oportunidades de governanças e um entorno potencial favorável à criação de recursos para impulsionar o desenvolvimento sustentável do potencial territorial. De 2003 a 2015 esta visão de desenvolvimento territorial nos levou a debater a economia nacional como um conjunto de economias e sociedades locais e regionais – e não somente como um conjunto de pessoas e setores econômicos distribuídos no espaço nacional. Frente ao controle exercido por parte das classes dominantes no sistema funcional da economia e das políticas públicas centralizadas, constata-se a necessidade de um desenvolvimento mais equilibrado territorialmente, com controle democrático compartilhado pelas comunidades locais e regionais da sociedade civil, que também não ocorreu. A estratégia de construção da governança territorial tripartite foi desigual entre as modalidades estudadas, ficou restrita aos comitês de bacias hidrográficas, mas deixou plantada uma inovação institucional, inacabada e incompleta.

# Posfácio
# A desconstrução da governança democrática

Dados os rumos inesperados da história recente do Brasil, a construção da governança territorial como lógica de política pública espacial do Estado foi bruscamente interrompida em 2016, quando o candidato derrotado Aécio Neves (PSDB) se recusou a aceitar a voz das urnas, em 2014, abrindo caminho para o golpe parlamentar que retirou a presidente Dilma Rousseff e aprofundou a crise política no país. O golpe iniciava um forte retrocesso político e institucional inimaginável, expondo algumas fragilidades do pacto federativo para discutir e pôr em novas bases a retomada de um processo compartilhado de descentralização do Estado e de uma tentativa de dominação política mais democrática e participativa. O equilíbrio institucional construído na Constituição de 1988 se desfez.

A aposta equivocada do PSDB contra o PT, Lula e Dilma se consolidou na eleição ultradireitista de Jair Bolsonaro em 2018, "contra tudo e contra todos". Hoje, as portas da governança democrática foram fechadas. O Decreto n.9.759, de 11 de abril de 2019, extingue todos os conselhos da administração pública federal, instituídos no período FHC, Lula e Dilma.

Aliados à crise da pandemia da Covid-19, o desenho institucional federativo e o papel do Estado deixaram de ter centralidade no combate das desigualdades, quando o foco do debate passou a ser a vacinação da população brasileira, além da (volta da) democracia e as saídas da crise sanitária, econômica e política. Vivemos a plenitude da falsificação do "mito": um presidente da república despreparado, que tem desprezo pela vida, pela ciência, pelas instituições... Temos uma aberração de presidente sem projeto e sem partido – com suas preferências e escolhas autoritárias esdrúxulas – que é o centro do debate, nas mídias e nas redes sociais.

Mesmo na atual fase de Bolsonaro aliado ao "centrão", parece que o debate da política do Estado se desloca para o Legislativo e o Judiciário como fontes de governabilidade, embora o foco muitas vezes seja personalizado nas figuras de alguns deputados, juízes e suas escolhas, e não na força política das instituições públicas, que passam por teste de estresses inéditos.

A conjuntura recente tem demonstrado que acabaram as tentativas de diálogo e de gestação de um pacto federativo para o desenvolvimento do país, que inclua a governança territorial tripartite e o desenvolvimento territorial sustentável, para retomarmos o debate da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e construir um projeto de longo prazo para o país. Parece que estamos diante da destruição desse pacto iniciado em 1988 e, se nada for feito, há um sério risco no rumo da ruína civilizatória.

Do ângulo da análise institucional clássica, só os comportamentos legitimados pelas regras formais e informais podem diminuir a velocidade dessa marcha destrutiva. Do ponto de vista da economia política institucionalista crítica, para conter essa marcha e as indeterminações inerentes a esse processo agravado pela pandemia requer-se que se repensem a atualidade e o futuro da governança democrática e do desenvolvimento territorial sustentável do país.

Mas isso é tema e objeto de outra reflexão.

# Referências


ABICALÇADOS – Associação Brasileira das Indústrias de Calçados. Relatório setorial – Indústria de calçados do Brasil. Novo Hamburgo, 2016.

ABIEC – Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes. Relatório anual. São Paulo, 2016.

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R; SCHRODER, M. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n.24, p.268-306, maio/ago. 2010.

ÁGUAS DE LINDOIA. Prefeitura Municipal. *Plano diretor de turismo de Águas de Lindoia: 2017-2020*. Águas de Lindoia/SP: 2018.

ALTAFIN, I. G. Sem vontade política, Brasil recicla apenas 3% do lixo urbano. *Portal Senado Notícias*. Brasília: Agência Senado, 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/04/23/sem-vontade-politica-brasil-recicla-apenas-3-do-lixo-urbano. Acesso em: set. 2018.

ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre a metamorfose e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

ARBIX, G. A. T. *Uma aposta no futuro:* os primeiros anos da câmara setorial da indústria automobilística. São Paulo: Scritta, 1996.

ARRETCHE, M. T. S. *Estado federativo e políticas sociais*: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revam; São Paulo: Fapesp, 2000.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo, políticas e instituições: o Brasil em perspectiva comparada. In: DINIZ, E. (Org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento*: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE CAFÉ (ABIC). *Guia ABIC da qualidade dos cafés do Brasil.* 2.ed. Rio de Janeiro: Abic, 2010.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS (ABRELPE). *Panorama dos resíduos sólidos no Brasil*

*2016*. São Paulo: Abrelpe, 2017. Disponível em: http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2016.pdf. Acesso em: ago. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE TRATAMENTO DE RESÍDUOS (ABETRE). *Política Nacional de Resíduos Sólidos* – Balanço 2014. 2015. Disponível em: http://www.abetre.org.br/estudos-e-publicacoes/publicacoes/publicacoes-abetre/ABETREPNRSBalano201405092014paraESPM.pdf. Acesso em: mar. 2018.

ATLAS BR. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Brasília: Ipea/PNUD/FJP, 2021. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/. Acesso em: 19 de maio 2021.

ÁVILA, H. D. D. et al. A governança política no Comitê de Bacia do Rio Paraguaçu. Redes – Revista do Desenvolvimento Regional, v.25, n.3, p.1164-1184,. set.-dez. 2020.

BAHIA. Lei n.10.432 de 20 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 22 dez. 2006.

BAHIA. Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura do Estado da Bahia (Seagri/BA). *Câmaras setoriais elaboram primeira versão do planejamento estratégico*. Bahia: Ascom/Seagri, 2010a. Disponível em: http://www.seagri.ba.gov.br/noticias/2010/08/10/c%C3%A2maras-setoriais-elaboram-primeira-vers%C3%A3o-do-planejamento-estrat%C3%A9gico. Acesso em: 10 set. 2018.

BAHIA. Secretaria de Planejamento da Bahia (Seplan). 2010b. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17. Acesso em: 18 nov. 2019.

BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Índices de performance econômica e social da Bahia: conceitos, revisão metodológica e resultados. v.1. Salvador: SEI, maio 2013a. Disponível em: http://ww.sei.ba.gov.br/images/Indicadores_especiais/pdf/ipe_ips/analise_dos_resultados.pdf. Acesso em: 27 novembro 2018.

BAHIA. Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema). *Inventário das barragens do Estado da Bahia.* Salvador: Inema, 2013b. Disponível em: http://www.inema.ba. gov.br/gestao-2/barragensreservatorios/. Acesso em: 28 novembro 2015.

BAHIA. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (Secti/BID). *Avaliação Intermediária n.2.* – Análise da Consistência do Desenho do Programa Progredir (Produto 1). Salvador: Secti, 2013c.

BAHIA. Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema). *CBH Paraguaçu.* Salvador: Inema, 2015. Disponível em: http://www. inema.ba.gov.br/gestao-2/comites-de-bacias/comites/cbhparaguacu/. Acesso em: 17 nov. 2018.

BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). *Perfil dos territórios de identidade.* 3v. Salvador: SEI, 2015-2018. (Série Territórios de Identidade da Bahia, v.1).

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *Programa de fortalecimento da competitividade das empresas localizadas em arranjos produtivos do estado de São Paulo*. Brasília: BID, 2008. Disponível em www.iadb.org/projectDocument.cfm?id=679159. Acesso em: 9 ago. 2018.

BARRAQUÉ, B. La Politique de l'eau, le libéralisme étatique et la subsidiarité. In: COUTARD, O. (coord.). *Le bricolage organisationnel – Crises dês cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des enterprises et des territories*. Paris: Elsevier, 2001. p.69-84.

BARTH, F. T. *Curso de gerenciamento de recursos hídricos*. São Paulo: Daee/FCTH, 1992.

BECATTINI, G. O distrito marshalliano: uma noção socioeconômica. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). *As regiões ganhadoras*. Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta, 1994. p.45-58.

BELIK, W. Estado, grupos de interesse e formulação de políticas no setor agropecuário brasileiro. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.36, p.9-33, 1998.

BELIK, W. et al. A emergência dos conselhos setoriais na agroindústria brasileira: gênese de uma governança mais ampla? *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba-SP, v.50, n.1, p.9-32, jan./mar. 2012.

BENKO, G. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1996.

BENKO, G. A recomposição dos espaços. *Interações*, Revista internacional de desenvolvimento local, v.1, n.2, p.7-12, 2001.

BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos do território e os territórios de recursos. *Geosul*, Florianópolis, v.16, n.32, p.31-50, jul./dez. 2001.

BEZERRA, J. E. Carne fraca, insegurança forte. *Correio Braziliense*, Brasília, Opinião, p.A10, 13 jun. 2017.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Arranjos produtivos locais e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Área de Planejamento e Departamento de Produtos (Depro), 2004.

BORDINI, C. V.; RUSCHMANN, D. O enoturismo. In: PANOSSO NETTO, A. (Org.). *Segmentação do mercado turístico*. São Paulo: Manole, 2005. p.241-53.

BOTELHO, M. dos R. A. et al. Políticas para arranjos produtivos locais no Estado de Minas Gerais: institucionalidade, mapeamentos e focos. In: CAMPOS, R. R. et al. *Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers, 2010. p.183-212.

BOULLÓN, R. C. *Planejamento do espaço turístico*. Bauru: Edusc, 2002.

BOURDIN, A. *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&M, 2001.

BOURDON, F.; PICHERY M. C. *Le territoire viticole en France*: de la destruction à la valorisation. Bourgogne: Laboratoire d'Économie et de Gestion (LEG), CNRS, Université de Bourgogne, 2010.

BOYER, R. *Teoria da regulação*: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

BRASIL. Lei Federal n.4771, de 15 de setembro de 1965. Dispõe sobre o Código Florestal do Brasil. Brasília, 1965.

BRASIL. Lei Federal n.6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Brasília, 1981.

BRASIL. Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 jul. 2015.

BRASIL. Lei Federal n.9433, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos. Brasília: Presidência da República, 1997.

BRASIL. Lei Federal n.9605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre os Crimes Ambientais. Brasília, 1998a.

BRASIL. Decreto n.2 de 2 de setembro de 1998. Cria o Conselho do Agronegócio e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, n.169, p.95, set. 1998b. Seção 1, pt. 5.

BRASIL. Lei Federal n.9.966 de 28 de abril de 2000. Dispõe sobre a prevenção, controle e a fiscalização da poluição causada por lançamentos de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências, 2000a.

BRASIL. Lei Federal n.9.974 de 6 de junho de 2000. Altera a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem, o transporte, o armazenamento, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília, 2000b.

BRASIL. Lei Federal n.9984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, 2000c.

BRASIL. Lei Federal n.9.985, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Brasília, 2000d.

BRASIL. *Grupo de Trabalho Interministerial*. Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais, 2004a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). *Manual de atuação em arranjos produtivos locais*. Brasília: Departamento de Competitividade e Tecnologia da Fiesp/Depto. de MPMEs, 2004b.

BRASIL. Lei Federal n.11.445 de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). *As câmaras do Mapa*: um instrumento democrático e transparente de interlocução com a sociedade. Secretaria Executiva. Brasília: MAPA/ACS, 2009.

BRASIL. Lei Federal de 12.305 de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. Brasília: Presidência da Casa Civil, 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). *Plano Nacional de Resíduos Sólidos*. Brasília, ago. 2012. Disponível em: http://www.sinir.gov.br/documents/10180/12308/PNRS_Revisao_Decreto_280812.pdf/e183f0e7-5255-4544-b9fd-15fc779a3657. Acesso em: maio 2018.

BRASIL. Agência Nacional de Águas (ANA). Portaria 149/2015. Disponível em: www.ana.gov.br. Acesso em: 13 de outubro de 2018.

BRASIL. *Impasse adia para quarta análise de prorrogação de prazo dos lixões*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017a. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/politica/523907-impasse-adia-para-quarta-analise-de-prorrogacao-de-prazo-dos-lixoes.html. Acesso em: maio 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (MTCGU). *Relatório de avaliação por área de gestão n.9*: resíduos sólidos. Brasília: MTCGU, out. 2017b. Disponível em: https://auditoria.cgu.gov.br/download/9805.pdf. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Política Nacional de Resíduos Sólidos (Linha do Tempo)*. 2018a. Disponível em: http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/linha-do-tempo. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Planos estaduais de resíduos sólidos*. 2018b. Disponível em: http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/instrumentos-da-politica-de-residuos/item/10611. Acesso em: jun. 2018.

BRUNO, M. A. P. *Crescimento econômico, mudanças estruturais e distribuição: as transformações do regime de acumulação no Brasil*. Rio de Janeiro, 2005. 747 fls. Tese. (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BRUNO, M.; CAFFÉ, R. Regulação, políticas e instituições públicas do trabalho. In: XV ENCONTRO NACIONAL DA ABET – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, 15, 2017, Rio de Janeiro. *Anais*... Rio de Janeiro, Abet, 2017.

CAMBOURNE et al. The Future of Wine Tourism. In: HALL, C. M. et al. *Wine Tourism around the World*: development, management and markets. Amsterdam: Elsevier, 2000.

CAMPOS, R. R. et al. *Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

CANTÓIA, S. F.; LEAL, A. C. Gerenciamento de resíduos sólidos urbanos nos municípios de Presidente Prudente, Ourinhos e Assis/São Paulo, Brasil. *Revista Geográfica de América Central*, Costa Rica, número especial EGAL, p.1-19, 2. semestre 2011.

CARNEIRO, S. B. *O Arranjo produtivo da indústria de confecções no município de Feira de Santana*: limites e desafios organizacionais e tecnológicos. Dissertação (Mestrado em Economia) – UFBA, 2009.

CARVALHO, R. B. de. Inserção dos produtores com base na agricultura familiar no mercado formal de carnes caprina e ovina. *Tecnologia & Ciência Agropecuária*, João Pessoa, v.4, n.4, p.57-67, dez. 2010.

CASADEI, W. S. A capacitação dos municípios para a gestão dos recursos hídricos. In: THAME, A. C. M. (org.). *Comitês de bacias hidrográficas*: uma revolução conceitual. São Paulo: Iqual, 2002. p.103-12.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Ed.). *Pequena empresa cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO, M. H. Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Ed.). *Pequena empresa cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003. p.35-50.

CASTELLANO, M.; BARBI, F. Desafios e avanços na governança das águas nas baias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí: aprendendo com as experiências da região. In: JACOBI, Pedro R. (Org.). *Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2009.

CASTRO, I. E. de. *Geografia e política*: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, J. P. C. As veredas e a sua proteção jurídica. *Análise e Conjuntura*, n.10, p.321-31, 1980.

CBH – COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO ARAGUARI, 2017. In: *A Bacia*. Disponível em: https://www.cbharaguari.org.br/. Acesso em: 10 dez. 2017.

CBHSF. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. *Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco 2016-2025*. Resumo Executivo.

2016. Disponível em: http://cbhsaofrancisco.org.br/planoderecursoshidricos/relatorios/.

CBHSF. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. *15 anos do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco*. 515 anos do Rio São Francisco. Belo Horizonte, MG: Agência Peixe Vivo, 2016.

CEZAR, I. M.; QUEIROZ, H. P.; THIAGO, L. R. L. de S.; CASSALES, F. L. G.; COSTA. F. P. Sistemas de produção de gado de corte no Brasil: uma descrição com ênfase no regime alimento e no abate. *Documentos, n.*151. Brasília: Embrapa, out. 2005.

CHIAPETTA, R. V. *A territorialização do setor vitivinícola do estado de São Paulo (1994-2009)*: processo de institucionalização, grau de desenvolvimento territorial e papel das políticas públicas. Rio Claro, 2010. 175 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista.

COLLETIS, G. et al. Construction territoriale et dynamiques productives. *Revue Sciences de la Société*, Toulouse, n.48, out. 1999.

CORDEIRO, T.; SOUZA, R.C. A complexidade territorial do Canyon do Rio São Francisco e suas várias instâncias de governança para o turismo. *Revista de Desenvolvimento Econômico–RDE*, Salvador/BA, ano XVII, edição especial, dez. 2015.

COSTA, J. M. *Arranjos Produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional*. Brasília: Mais Gráfica, 2010.

CRUZ, R. C. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2001.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 9, 2007, Porto Alegre. *Anais*... Porto Alegre: UFRGS, jun. de 2007.

DALLABRIDA, V. R. Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização político-administrativa. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). *Governança territorial e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento Territorial. In: GRIEBELER, M. P. D; RIEDL, M. (Org.). *Dicionário de desenvolvimento regional e temas correlatos*. Porto Alegre: Conceito, 2017.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, v.1, n.2, p.73-97, 2003.

DALLABRIDA, V. R.; ZIMERMANN, V. J. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v.5, n.6, p.3-28, 2009.

DALLABRIDA, V. R.; BIRKNER, W. M. K.; COGO, E. L. Gestão territorial e desenvolvimento: avanços e desafios dos processos de descentralização

político-administrativa no Brasil. *Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, v.XVII, n.428, 1º fev. 2013.

DALLABRIDA, V. R. et al. Governança nos territórios ou governança territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. *Grifos*, Chapecó/SC, Unochapecó, n.40, p.43-66, 2016.

DIAS, W. J. V. *Territórios de identidade e políticas públicas na Bahia*: gênese, resultados, reflexões e desafios. Feira de Santana: Zarte, 2016.

DINIZ, E. Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 90: as câmaras setoriais como fórum de negociação. *Dados* – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 1994, v.37, n.2, p.277-315.

DINIZ, E. O pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: DINIZ, E. (Org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento*: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

DNPM. *Anuário mineral estadual* – Anos base 2010 a 2014 – Minas Gerais. Brasília, DF: 2017.

DOMINGUES, G. S; GUARNIERI, P.; STREIT, J. A. C. Princípios e instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos: educação ambiental para a implementação da logística reversa. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, Brasília, v.2, n.1, p.191- 216, 2016.

ELIAS, D. Agronegócio e novas regionalizações no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.13, n.2, p.153-67, nov. 2011.

FARIA, C. E.; KARAN, R.; SANTOS, A. Agentes-atores na produção de políticas públicas espaciais. In: STEINBERGER, M. (Org.). *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais.* Brasília: Ler, 2017. p.93-125.

FARIA, C. E. de; TONI, J. de; DINIZ, D. Pauta de interesses dos setores produtivos. In: STEINBERGER, M. (Org.). *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2017. p. 369-401.

FERNANDES, D. da R. Diretrizes jurídico-ambientais para os resíduos sólidos urbanos: um direito à sustentabilidade. *Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.18, n.140, 2015.

FIGUEIREDO FILHO, W. B. Estruturas de governança, cooperação e legitimidade na construção do desenvolvimento regional no interior do Estado de São Paulo: algumas notas preliminares. *REDES*, Santa Cruz do Sul, v.20, n.1, p.52-68, jan./abr. 2015.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Saneamento Básico de Minas Gerais – 2014. In: *Sistema estadual de informações sobre saneamento*. Belo Horizonte, p.84, 2017. Disponível em: http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2017. Acesso em: 10 dez. 2017.

FRACALANZA, A. P.; JACOB, A. M.; EÇA, R. F. Justiça ambiental e práticas de governança da água: (re)introduzindo questões de igualdade na agenda. *Ambiente & Sociedade*, v.16, n.1, p.19-38, 2013.

FUINI, L. L. Construções teóricas sobre o território e sua transição: a contribuição da Geografia brasileira. *Cuadernos de Geografia*, v.26, p.221-242, 2017.

FUINI, L. L. A governança territorial no circuito das malhas do Sul de Minas Gerais. *Interações*, Campo Grande, v.9, p.141-148, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/inter/a/JTRNFByqFkm6wQv8BXCprXc/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 22 de jan. 2021.

FUINI, L. L. *A relação entre competitividade e território no Circuito das Malhas do Sul de Minas*. 2007. 189 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – IGCE-Unesp, Rio Claro, 2007.

FUINI, L. L. *Manifestações da governança territorial no Brasil*: uma análise do circuito das águas paulista e do circuito das malhas do Sul de Minas Gerais. 2010. 191 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Geografia, IGCE-UNESP, Rio Claro, 2010.

FUINI, L. L. A governança e o território: reflexões sobre uma abordagem de pesquisa. *RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico*, v.15, p.86-99, 2013a.

FUINI, L. L. Os arranjos produtivos locais (APLs): uma breve explanação sobre o tema. *Geotextos*, UFBA, v.9, p.57-83, 2013b.

FUINI, L. L. A (des)reterritorialização do APL da indústria têxtil e de confecções de Americana e região: uma análise sobre o desenvolvimento local e a governança. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v.10, p.114-137, 2014a.

FUINI, L. L. A governança em arranjos produtivos locais (APLs): algumas considerações teóricas e metodológicas. *Geografia*, Londrina, UEL, v.23, p.57-83, 2014b.

FUINI, L. L. A relação território e indústria: revelando as aglomerações produtivas e suas formas de governança – o caso da região de Ourinhos/SP. In: CONGRESO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y AMBIENTALES, 6, 2014, São Paulo, USP. *Anais*... São Paulo: USP, 2014c. p.3497-522.

FUINI, L. L. A territorialização da indústria calçadista em Jaú – SP: uma análise da governança em arranjos produtivos locais. *RA'E GA*: o Espaço Geográfico em Análise, v.32, p.40-72, 2014d.

FUINI, L. L. Arranjos produtivos locais em espaços urbanos: o caso da indústria de calçados femininos de Jaú/SP. *Geografia e Pesquisa*, v.8, p.61-109, 2014e.

FUINI, L. L. As dimensões geográficas dos arranjos produtivos locais. *Revista de Geografia Norte Grande*, v.1, p.201-15, 2014f.

FUINI, L. L. Circuitos turísticos no Brasil: governança e políticas públicas. *Revista Geográfica Venezolana*, v.55, p.45-67, 2014g.

FUINI, L. L. Governança e ordenamento territorial na atualidade: uma análise do estado de São Paulo. *Boletim Campineiro de Geografia*, v.5, p.265-91, 2015.

FUINI, L. L.; PIRES, E. L. S. As dimensões da governança territorial: delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. In: SAQUET, M. A.; SPÓSITO, E. S. (Org.). *Territórios e territorialidades*: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

FUJITA, R. M. L.; JORENTE, M. J. A indústria têxtil no Brasil: uma perspectiva histórica e cultural. *Revista ModaPalavra*, e-Periódico, v.8, n.15, p.153-174, jan./jul. 2015.

FURTADO, C. *Em busca de novo modelo*: reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FURTADO, C. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FURTADO, C. *Perspectivas da economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012.

GEREFFI, G. The organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U. S. Retailers Shape Overseas Production Networks. In: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. *Commodity Chains and Global Capitalism.* Westport: Praeger, 1994.

GILLY, J-P.; TORRE, A. *Dynamiques de Proximité*. Paris: L'Harmattan, 2000.

GODOY, M. R. B. Dificuldades para aplicar a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil. *Caderno de Geografia*, Belo Horizonte, v.23, n.39, 2013, p.1-12.

GOMES, M. V. (Org.). *Políticas públicas de fenômeno ao empreendedorismo e às micro e pequenas empresas*. São Paulo: PGPC, 2013.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

GRUPO MULTIDISCIPLINAR DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL (GMEA). *Portal GMEA*. 2018. Disponível em: http://gmeapiracicaba1.wixsite.com/gmea. Acesso em: ago. 2018.

GUIMARÃES, I. G. R. Câmaras setoriais: histórico, constituição e perspectivas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v.8, n.3, jul.-set. 1994.

GUIMARÃES, T. M. H. et al. Impacto da expansão da atividade de mineração na qualidade da água em uma sub-Bacia com disponibilidade hídrica crítica. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 23, 2005. *Anais*... 2005.

GUIMARÃES FILHO, C. *Caprino-ovinocultura no semiárido baiano*: alguns caminhos para viabilização. Juazeiro: Irpaa, 2018. Disponível em: http://www.irpaa.org/modulo/publicacoes/artigos. Acesso em: 28 abr. 2018.

GWP – GLOBAL WATER PARTNERSHIP. *Introducing effective water governance. GWP Technical Paper*. Stockholm: Global Water Partnership, 2002.

Disponível em: https://issuu.com/gwp-publ/docs gwp_annual_report_2019" *GWP Annual Report* 2002.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização*: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004a.

HAESBAERT, R. *Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade*. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2004b. Disponível em: http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf Acesso em: 15 maio 2015.

HALL, C. M. et al. *Wine Tourism around the World*: Development, Management and Markets. Amsterdam: Elsevier, 2000.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research. *IDS Working Paper*, n.120. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex, 2000.

HOOLING, C. S. What Barriers? What Bridges? In: GUDERSON, L. H., HOLLING, LIGHT, S. S. (Org.) *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*. New York: Columbia University Press, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Índice de Desenvolvimento Humano* – Brasil. 2013. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/paisesat/main_ frameset.php. Acesso em: 27 novembro 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM). *Informações sobre a economia mineral do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: s.n., 2014. Disponível em: http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00004355.pdf. Acesso em: 3 mar. 2021.

JACOBI, P. R. Governança da água e aprendizagem social no Brasil. *Sociedad Hoy*, n.15, p.25-44, 2008.

JACOBI, P. R.; BESEN, G. R. Gestão de resíduos sólidos na região metropolitana de São Paulo: avanços e desafios. *São Paulo em Perspectiva*, v.20, n.2, p.90-104, abr./jun. 2006.

JESUS JÚNIOR, C. de; RODRIGUES, L. S.; MORAES, V. E. G. de. Ovinocaprinocultura de corte: a convivência dos extremos. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n.31, p.281-320, mar. 2010. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital. Acesso em: 11 set. 2018.

JUNDIAÍ (município). *Uva Niágara rosada, nosso patrimônio*. Jundiaí: Prefeitura de Jundiaí, 2019. Disponível em: https://abastecimento.jundiai.sp.gov.br/uva-niagara-rosada/. Acesso em: 20 nov. 2019.

JUNK, W. J. et al. Brazilian Wetlands: their Definition, Delineation, and Classification for Research, Sustainable Management, and Protection. *Aquatic Conservation*: Marine and Freshwater Ecosystems, v.24, n.1, p.5-22, 2014.

KNAFOU, R. Turismo e território: por uma abordagem científica do turismo. In: RODRIGUES, A. B. (Org.). *Turismo e geografia*: reflexões e enfoques regionais. São Paulo: Hucitec, 1999.

LABIGALINI, L. As dimensões geográficas dos arranjos produtivos locais. *Revista de Geografia Norte Grande*, v.1, p.201-215, 2014.

LAMAS, I. R.; SANTA RITA, L.; MIRANDA, R. M. (Org.). *Semeando as águas no Paraguaçu*. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2016.

LANNA, A. E. L. *Gerenciamento de bacia hidrográfica*: aspectos conceituais e metodológicos. Brasília: Ibama, 1995.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Ed.). *Pequena empresa cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. Flexibilidade ofensiva, flexibilidade defensiva: duas estratégias sociais na produção de novos espaços econômicos. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). *As regiões ganhadoras*. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta, 1994. p.223-46.

LEITE, E.; MARQUES, J. Recursos culturais no turismo: identidade, sociedade e gestão pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, INTERCOM, 31, 2 a 6 set. 2008, Natal. *Anais*... Natal/RN: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2008.

LEMOS, C. Inovação para arranjos produtivos de MPMEs. In: LASTRES, H. M. M. et al. (Coord.). *Interagir para competir*: promoção de arranjos produtivos e inovativos no Brasil. Brasília: Sebrae, 2002.

LEMOS, M. B.; SANTOS, F.; CROCCO, M. Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.

LEMOS M. C.; AGRAWAL, A. Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 2006. v.31, n.1, p.297-325.

LIPIETZ, A.; LEBORGNE, D. O pós-fordismo e seu espaço. *Espaço & Debates*, São Paulo, n.25, p.12-29, 1988.

MACIEL, C.; PONTES, T. E. *Seca e convivência com o semiárido*: adaptação ao meio e patrimonialização da caatinga no Nordeste brasileiro. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

MAIA NETO, G. de A. Política Nacional de Resíduos Sólidos e direito ao meio ambiente equilibrado. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, n.3021, 2011.

MARCUSSO, E. F. O poder econômico das câmaras setoriais na governança territorial do Brasil: as câmaras setoriais do ministério da agricultura. *Espaço e Geografia*, Brasília, v.21, n.2, 2018.

MARKUSEN, A. Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais. *Nova Economia,* Belo Horizonte, v.5, n.2, dez. 1995.

MARTINS, I. G. Vocação bolivariana. *O Estado de S. Paulo,* p.A2, 22 jun. 2014.

MAURO, C. A. de; MAGESTE, J. G.; LEMES, E. M. As bacias hidrográficas como critério para o planejamento territorial. *Caminhos de Geografia,* v.18, p.472-82, dez. 2017.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Mapa do turismo brasileiro*. Brasília: SETUR, 2016. Disponível em: https://dados.gov.br/dataset/mapa-do-turismo-brasileiro. Acesso em: 16 de set. 2020.

MOORE, M. L. Perspectives of Complexity in Water Governance: Local Experiences of Global Trends. *Water Alternatives*, v.6, n.3, 2013. Disponível em: http://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol6/v6issue3/229-6-3-9.

MYTELKA, L.; FARINELLI, F. Local Clusters, Innovation Systems and Sustained Competitiveness In: *Arranjos produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. Nota técnica n. 5. Estudos temáticos*. Rio de Janeiro: IE; UFRJ, 2000. p.19.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. A. Política nacional de resíduos sólidos – reflexões acerca do novo marco regulatório nacional. *Revista Brasileira de Ciências Ambientais,* Rio de Janeiro, n.15, p.10-9, 2010.

NEGRI, A. O empresário político. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos*: o caso da Terceira Itália. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p.59-76.

NERY, M. G. e S. *As implicações socioespaciais da instalação de fábricas de calçados em Itapetinga-BA, Nova Serrana-MG e São João Batista-SC*. Salvador, 2016. 305 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia.

NETO, V. *Turismo contribui com 9% do PIB mundial*. Brasília: Embratur, 2015. Disponível em: http://www.embratur.gov.br/piembraturnew/artigos/arquivos/Turismo_contribui_com_9_do_PIB_mundial.html. Acesso em: 4 dez. 2018.

NEVES, J. B. B. *Colonização e resistência no Paraguaçu – Bahia, 1530 – 1678*. Salvador, 2008. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal da Bahia.

NOGUEIRA FILHO, A.; FIGUEIREDO JÚNIOR, C. A.; YAMAMOTO, A. *Mercado de carne, leite e pele de caprinos e ovinos no Nordeste*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010. (Série documentos do Etene, n.27).

NOGUEIRA FILHO, A.; KASPRZYKOWSKI, J. W. A. *O agronegócio da caprino-ovinocultura no Nordeste brasileiro*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006.

OLIVEIRA, F. de. *Crítica da razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, F. et al. Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.36, p.3-7, 1993.

OLIVEIRA, P. C. A. de; RODRIGUES, G. S. de S. C.; RODRIGUES, S. C. Fragilidade ambiental e uso do solo da bacia hidrográfica do Córrego Pindaíba, Uberlândia, MG. *Revista Ambiente e Água*, abr. 2008.

OTANI, M. N. et al. Processo de consolidação da vinicultura artesanal: um estudo de caso no entorno metropolitano de São Paulo e Campinas. *Informações Econômicas*, São Paulo, v.43, n.4, jul./ago. 2013.

PAIVA, C. O. L. O ordenamento jurídico brasileiro e a evolução no tratamento dos resíduos sólidos. *Revista do CAAP*, Belo Horizonte, v.18, n.1, p.79-96, 2012.

PALMA, E. G. A. *Governança das águas no Brasil*: aplicação da Política Nacional de Recursos Hídricos e seus impactos no território da bacia do Rio São Francisco. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Sergipe, 2017.

PAHL-WOSTL, C. The Role of Governance Modes and Meta-Governance in the Transformation towards Sustainable Water Governance. *Environmental Science and Policy*, v.91, p.6-16, February 2018, 2019.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v.24, n.1-2, p.10-22, 2005.

PECQUER, B. A guinada territorial da economia global. *Política e Sociedade*, n.14, p.79-105, abril de 2009.

PECQUEUR, B.; ZIMMERMAN, J. B. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.

PEDRÃO, F. O controle social das bacias hidrográficas no Brasil. *Bahia Análise e Dados*, Salvador, v.13, n. especial, p.453-66, 2003.

PEÑA, H.; SOLANES, M. *Gobernabilidad Efectiva del Agua en Las Americas*: un tema critico. Chile: Cepal, 2002.

PEREIRA, M. F. V. Os agentes do agronegócio e o uso do território no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba: da moderna agricultura de grãos à expansão recente da cana de açúcar. *Revista do Departamento de Geografia – USP*, v.23, p.83-104, 2012.

PERTILE, N. *Marcas da integração na agricultura familiar de Quilombo*. 2001. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, Florianópolis-SC, 2001.

PIRACICABA (Município). Portal dos Conselhos Municipais de Piracicaba (PCMP). *Conselho municipal de defesa do meio ambiente de Piracicaba*:

Apresentação. Piracicaba: PCMP, 2018. Disponível em: http://conselhos.piracicaba.sp.gov.br/comdema/o-conselho/. Acesso em: ago. 2018.

PIRES, E. L. S. *Metamorfoses e regulação: o mercado de trabalho no Brasil dos anos 1980*. São Paulo, 1995. 201 fls. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo.

PIRES, E. L. S. As modalidades de governança territorial no estado de São Paulo: territórios, políticas públicas e desenvolvimento. *Relatório Final de Pesquisa*. Fapesp (Processo 11/50837-9), 2014a.

PIRES, E. L. S. Desenvolvimento e governança territorial no Brasil: conceitos, modalidades e perspectivas. In: CONGRESO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y AMBIENTALES (CIETA), 6, 2014, São Paulo. *Anais*... São Paulo: USP, 2014b.

PIRES, E. L. S. (Coord). *Governança territorial no Brasil*: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento. Rio Claro: Unesp, 2015a.

PIRES, E. L. S. A recomposição das escalas de governança, Estado e desenvolvimento territorial no Brasil. *GeoTextos*, v.11, n.1, p.113-37, jul. 2015b.

PIRES, E.L.S. Território, governança e desenvolvimento: questões fundamentais. *Caderno Prudentino de Geografia*, Presidente Prudente, n.38, v.2, p.23-49, ago./dez. 2016.

PIRES, E. L. S. As modalidades de governança territorial no estado de São Paulo: especificidades institucionais, políticas públicas e lógicas de desenvolvimento. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v.4, n.2, jul./dez., 2017, p.229-49.

PIRES, E. L. S. Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento. *Relatório Final de Pesquisa*. Fapesp (Processo 2015/25136-8), 2018a.

PIRES, E. L. S. A governança territorial ameaçada. *Agenda Política*: Revista de Discentes de Ciência Política da Ufscar, v.6, n.3, p.67-98, 2018b.

PIRES, E. L. S.; MÜLLER, G.; VERDI, A. R. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. *Geografia*, Rio Claro, v.31, n.3, p.437-54, set./dez. 2006.

PIRES, E. L. S. et al. *Governança territorial*: conceito, fatos e modalidades. Rio Claro: Ed. Pós-Graduação em Geografia/IGCE/Unesp, 2011.

PIRES, E. L. S. et al. A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. *GEOgraphia*, UFF, Niterói, v.19, n.41, p.24-38, set./dez. 2017.

PIRES, E. L. S. et al. A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. *GEOgraphia*, Niterói, v.19, n.41, p.24-38, set.-dez. 2017.

POMPONET, A. S. Do autoconsumo ao mercado: os desafios atuais para a caprinocultura no nordeste semiárido da Bahia. *Revista Desenbahia*, n.10, p.123-44, 2009.

PORTAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PRS). *Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos – PGRS*. 2013. Disponível em: https://portalresiduossolidos.com/planos-de-gerenciamento-de-residuos-solidos-pgrs/. Acesso em: maio 2017.

PORTAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PRS). *Acordo setorial no setor de resíduos sólidos*. 2014a. Disponível em: https://portalresiduossolidos.com/acordo-setorial-setor-de-residuos-solidos/. Acesso em: maio 2018.

PORTAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PRS). *Diagnóstico dos Resíduos* – Legislação e normas brasileiras aplicáveis. 2014b. Disponível em: http://www.portalresiduossolidos.com/diagnostico-dos-residuos-legislacao-e-normas-brasileiras-aplicaveis/. Acesso em: ago. 2017.

PORTAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PRS). *Princípios e objetivos da Lei 12.305/2010*. 2015. Disponível em: https://portalresiduossolidos.com/principios-e-objetivos-da-lei-12-3052010/. Acesso em: maio 2018.

PORTAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PRS). *Política Nacional de Resíduos Sólidos e legislações relacionadas*. 2016. Disponível em: https://portalresiduossolidos.com/pnrs-e-legislacoes-relacionadas/. Acesso em: maio 2018.

PORTER, M. E. (Org.). *Competição*: estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999.

PORTO-GONÇALVES, C. W. A reinvenção dos territórios: a experiência latino-americana e caribenha. In: CECEÑA, A. E. *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Buenos Aires: Clacso, 2006. p.151-97.

POSTEL, S. *Last Oasis – Facing Water Scarcity*. Nova York: Worldwatch Institut, W. W. Norton & Company, 1992. (The Worldwatch Environmental Alert Series)

QUINZEIRO NETO, T. et al. Caracterização da caprino-ovinocultura de corte de produtores de Jussara e Valente, BA. *Revista Caatinga*, Mossoró, v.24, n.2, p.165-73, abr.-jun., 2011.

REALE JR., M. Tentáculos. *O Estado de S. Paulo*, p.A2, 2 ago. 2014.

REZENDE, F. *Finanças públicas*. 2.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 1993.

RIBEIRO, J. R. Os arranjos produtivos locais como estratégia de desenvolvimento e o Plano de Melhoria da Competitividade no estado de São Paulo: conceitos, desafios e possibilidades. *Revista Espaço Acadêmico*, UEM, v.16, p.100-15, 2017.

RIBEIRO, M. M. R.; LANNA, A. E. L. Instrumentos regulatórios e econômicos – aplicabilidade à gestão das águas e à bacia do Rio Pirapama, PE. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*, Porto Alegre, ABRH, v.6, n.4, 2001, p.41-70.

RIBEIRO, N. B.; JOHNSSON, R. N. F. Discussões sobre governança da água: tendências e caminhos comuns. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v.2, p.1-22, 2018.

RIBEIRO, W. da C. *Geografia política da água*. São Paulo: Annablume, 2008.

RIBEIRO, W. da C. Impasses da governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. *Governança da água no Brasil*: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume, 2009.

RODRIGUES, A. B. *Turismo e espaço*: rumo a um conhecimento transdisciplinar. São Paulo: Hucitec, 1997.

RODRIGUES, C. R. P.; MENTI, M. de M. Resíduos sólidos: gerenciamento e políticas públicas federais. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito. Porto Alegre, v.11, n.3, 2016, p.59-79.

ROMANO, R. Participação popular e facções. O Estado de S. Paulo, p.A2, 13 jun. 2014.

ROSENDO, J. dos S. *Índices de vegetação e monitoramento do uso do solo e cobertura vegetal na Bacia do rio Araguari (MG) utilizando dados do sensor Modis*. 2005. 130 p. Dissertação (Mestrado em Geografia e Gestão do Território) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. 2005.

SAA – Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Fruticultura paulista: saúde, emprego e renda. São Paulo: SAA, 2018.

SANTOS, G. A. G. dos; DINIZ, E. J.; BARBOSA, E. K. Arranjos produtivos locais e desenvolvimento. Revista do BNDES, v.11, n.22, dez. 2004. Disponível em: <http://tinyurl.com/lxt3a56>. Acesso em: 30 ago. 2018.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização*: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil*: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, R. dos; LEAL, A. C. Educação ambiental e gestão ambiental participativa. In: DIAS, L. S.; LEAL, A. C.; CARPI JÚNIOR, S. (Org.). *Educação ambiental*: conceitos, metodologias e práticas. Tupã/SP: Anap, 2016. p.99-111.

SÃO PAULO. Decreto n.53.670, de 10 de novembro de 2008. Dispõe sobre a estrutura organizacional voltada à implementação do Programa de Fortalecimento da Competitividade das Empresas Localizadas em Arranjos Produtivos do Estado de São Paulo e dá providências correlatas, 2008.

SAQUET, M. A. *Abordagens e concepções de território*. 2.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SAQUET, M. A. *Abordagens e concepções de território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAUVÉ, L. Educação ambiental: possibilidades e limitações. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.31, n.2, p.317-22, maio/ago. 2005.

SEAPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano setorial de bovinocultura de corte. Minas Gerais: Seapa, 2012.

SEAPA – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano setorial da fruticultura. Minas Gerais: Seapla, 2013.

SCOTT, A. *Regions and the World Economy*: the Coming Shape of Global Production, Competition and Political Order. New York: Oxford, 1998.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. *Arranjos produtivos locais de MPE*: uma nova estratégia de ação para o Sebrae. Rio de Janeiro: RedeSist, ago. 2002.

SEBRAE-SP. *Circuitos Turísticos – Águas Paulista*: pontos turísticos, gastronomia, hospedagem e roteiros especiais. São Paulo: Sebrae, 2016.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). *Arranjos produtivos locais de MPE*: uma nova estratégia de ação para o Sebrae. Rio de Janeiro: RedeSist, ago. 2002.

SESSA, A. *Turismo e política do desenvolvimento*. Porto Alegre: Uniontur, 1983.

SILVA, C. M.; MENEZES FILHO, N. A.; KOMATSU, B. K. Uma abordagem sobre o setor de serviços na economia brasileira. *Centro de Políticas Públicas – Insper*, v.19, ago. 2016.

SILVA, R.; STAUDT, N.; VERDI, A. Câmaras setoriais do agronegócio paulista: o novo papel do Estado junto à sociedade civil. *Informações Econômicas*, São Paulo, v.39, n.4, abr. 2009.

SINDINOVA. *Nova Serrana*: o polo que calça o país. Disponível em: <http://www.sindinova.com.br/novo/nova-serrana/>. Acesso em: 25 maio 2018.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS (SINIR). *Planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos*. 2018a. Disponível em: http://www.sinir.gov.br/web/guest/2.5-planos-municipais-de-gestao-integrada-de-residuossolidos. Acesso em: abr. 2018.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS (SINIR). *Plano Nacional de Resíduos Sólidos*. 2018b. Disponível em: http://www.sinir.gov.br/web/guest/plano-nacional-de-residuos-solidos. Acesso em: abr. 2018.

SOUSA, J. R. I. de (Coord.). *Uvas para o Brasil*. 2.ed. Piracicaba: Fealq, 1996.

SOUSA JÚNIOR, W. et al. Water: Drought, Crisis and Governance in Australia and Brazil. *Water*, Switzerland, v.8, n.11, p.1-21, 2016.

SOUZA, W. C. *A indicação geográfica dos artefatos de couro em Ipirá/Bahia*: instrumento possível de desenvolvimento territorial. Salvador, 2016. 149 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia.

SPOSITO, E. L. S.; CÍCERO, E. C. Arranjo produtivo local e eixo de desenvolvimento: o caso de Birigui. In: SILVEIRA, M. R; LAMOSO, L. P.; MOURÃO, P. F. C. (Org.). *Questões nacionais e regionais do território brasileiro*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

STAUDT, N.; SILVA, R.; VERDI, A. Pesquisa científica e câmaras setoriais do agronegócio: uma parceria efetiva. *Informações Econômicas,* São Paulo, v.41, n.3, mar. 2011.

STORPER, M. Territorialização numa economia global: potencialidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L.; NABUCO, M. R. (Org.). *Integração, região e regionalismo*. São Paulo: Bertrand Brasil, 1993.

STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibilidade, hierarquia e desenvolvimento regional: as mudanças de estrutura dos sistemas produtivos industriais e seus novos modos de governância nos anos 90. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). *As regiões ganhadoras.* Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta, 1994. p.171-88.

STURGEON, T. Modular Production Network: a New American Model of Industrial Organization. *Industrial and Corporate Change,* v.11, n.3, p.451-96, jun. 2002.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. *Governança de sistemas de MPME em clusters industriais*. Seminário sobre Políticas para promoção de sistemas produtivos locais de MPME. Rio de Janeiro: UFRJ/Redesist, 2002.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. *Gestão & Produção,* São Carlos, v.14, n.2, p.425-39, maio-ago., 2007.

SUZIGAN, W. et al. A indústria de calçados de Nova Serrana (MG). *Nova Economia,* Belo Horizonte, v.15, n.3, p.97-116, set.-dez. 2005.

TAKAGI, M. *Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas*. Campinas, 2000. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas.

TAKAGI, M. As câmaras setoriais agroindustriais: da reivindicação para a autorregulação. *Agricultura São Paulo – IEA*, v.2, n.49, p.1-16, 2002.

TAKAGI, M. *Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2004.

TAPIA, J. R. B. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: os desafios da construção institucional. In: DINIZ, E. (Org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento*: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p.182-233.

TERTRE, C. Du. La dimensión sectorial de la regulación. In: BOYER; SAILLARD (Org.). *Teoría de la regulación*: estado de los conocimientos. 3v. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, 1997.

TORRE, A. Desenvolvimento local e relações de proximidade: conceitos e questões. *Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local,* v.4, n.7, p.27-39, set. 2003.

TORRE, A. Conflitos e governança dos territórios. *Raízes*, Campina Grande, v.28, n.1-2 e v.29, n.1, p.109-20, jan. 2009 e jun. 2010.

TROMBETA, L. R.; LEAL, A. C. Gestão dos resíduos sólidos urbanos: um olhar sobre a coleta seletiva no município de Presidente Prudente, São Paulo, Brasil. *Revista Formação*, n.21, v.1, p.143-69, 2014.

TUCCI, C. E. M; MENDES, C. A. *Avaliação ambiental integrada de bacia hidrográfica*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

TUNDISI, J. G. Governança da água. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v.20, n.2, p.222-35, 2016.

TWYFORD, V. et al. *Beyond Public Meetings*: Connecting Community Engagement with Decision-Making. Wollongo, Australia: Viven Twyford, 2006.

UFBA/GRH – Universidade Federal da Bahia/Grupo de Recursos Hídricos. *Gerenciamento dos recursos hídricos do semiarido do estado da Bahia*. Subprojeto; sistemas de apoio a decisão para o gerenciamento do recursos hídricos da bacia do rio Paraguaçu. Volume III. Bahia, 2004.

UNITED NATIONS (UN). Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. *What is Good Governance?* Thailand, 2009. Disponível em: https://www.unescap.org/resources/what-good-governance.

VALERIO, E. de L. S. *Avaliação dos efeitos de alterações na precipitação devido a mudanças climáticas no regime hidrológico da bacia do Rio Paraguaçu, BA*. Dissertação (Mestrado em Recursos Hídricos e Saneamento) – Universidade Federal de Alagoas, 2014. Disponível em: http://www.ctec.ufal.br/posgraduacao/ppgrhs/SITE_ANTIGO/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Erick_sebadelhe_REV03%20 -%20FI NAL.pdf. Acesso em: 6 out. 2018.

VEIGA, J. E. da. A face territorial do desenvolvimento. *Interações*, Campo Grande, v.3, n.5, p.5-19, 2002.

VERDI, A. R.; OTANI, M. N.; SOUZA, M. C. M. Governança da Câmara Setorial de Uva e Vinho do estado de São Paulo, Brasil. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE VITICULTURA E ENOLOGIA (CLAVE), 2015, Bento Gonçalves. *Anais*... Bento Gonçalves, 2015.

VIDIGAL, V. G.; CAMPOS, A. C. de. Evolução dos arranjos produtivos locais (APL) de calçados no Brasil: uma análise a partir dos dados da Rais. *Análise*, Porto Alegre, v.22, n.1, p.56-71, jan./jun. 2011.

VILELA, D.; ARAÚJO, P. M. M. (Org.). *Contribuições das câmaras setoriais e temáticas à formulação de políticas públicas e privadas para o agronegócio*. Brasília: Mapa/SE/CGAC, 2006.

VITÓRIA DA CONQUISTA (município). *Conselho de Meio Ambiente*. Vitória da Conquista: PMVC, 2017. Disponível em: http://www.pmvc.ba.gov.br/conselho-de-meio-ambiente-2/. Acesso em: jul. 2018.

VIVEIROS, R. *O principado dos paisanos*. 3.ed. Vinhedo: Prefeitura Municipal de Vinhedo, 2005.

WILLIAMSON, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985.

WIRTH, I. G.; OLIVEIRA, C. B. A Política Nacional de Resíduos Sólidos e os modelos de gestão. In: PEREIRA, B. C. J.; GOES, F. L (Org.). *Catadores de materiais recicláveis*: um encontro nacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p.217-45. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160331_livro_catadores.pdf. Acesso em: jul. 2018.

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e *accountability*: desafios para a governança ambiental. *RBCS*, v.23, n.68, outubro/2008.

ZINGANO, E.; OLIVEIRA, J. C. de. Caracterização do complexo calçadista brasileiro e as causas da queda de seu desempenho na última década. *Estudos do CEPE,* n.40, jul.-dez., 2012, p.278-309.

# Sobre os autores

**Adma Viana dos Santos** – Geógrafa, doutora em Geografia (Unesp).

**Adriana Renata Verdi** – Geógrafa, doutora em Geografia (USP), pesquisadora científica da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

**Bernadete Aparecida Caprioglio de Castro** – Antropóloga, doutora em Sociologia (USP), professora assistente doutora aposentada no Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento (Deplan), Instituto de Geociências e Ciências Exatas (IGCE), Universidade Estadual Paulista (Unesp), *campus* de Rio Claro.

**Bruno Zucherato** – Geógrafo, doutor em Geografia (Unesp), professor do Instituto de Ciências Humanas e Sociais (ICHS), Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), *campus* universitário do Araguaia (CUA).

**Cristovão de Cássio da Trindade de Brito** – Geógrafo, doutor em Geografia (UFSC), professor associado do Departamento de Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia (UFBA).

**Deise Aparecida Junqueira** – Ecóloga, mestra em Geociências e Meio Ambiente (Unesp).

**Eduardo Fernandes Marcusso** – Geógrafo, doutor em Geografia (UNB), servidor público do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

**Eduardo Gabriel Alves Palma** (*in memoriam)* – Geógrafo, doutor em Geografia (UFSE), servidor público do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do estado da Bahia (Inema).

**Elson Luciano Silva Pires** – Economista, doutor em Sociologia (USP), professor titular aposentado no Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento

(Deplan), Instituto de Geociências e Ciências Exatas (IGCE), Universidade Estadual Paulista (Unesp).

**Eugênio Lima Mendes** – Contabilista, doutor em Ciências Sociais (PUC-SP), professor aposentado no Departamento de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

**Heleni Duarte Dantas de Ávila** – Assistente social, doutora em Saúde Pública (UFBA), professora associada do Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

**Jéssica Bastos Sampaio** – Assistente social, mestre em Política Social e Território (UFRB).

**José Renato Ribeiro** – Geógrafo, doutorando em Geografia no Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista (Unesp).

**Jucileide Ferreira do Nascimento** – Assistente social, doutora em Política Social (UNB), professora adjunta do Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

**Lucas Labigalini Fuini** – Geógrafo, doutor em Geografia (Unesp), professor EBTT do Instituto Federal de São Paulo (IFSP), *campus* de São João da Boa Vista.

**Maria Gorete Borges Figueiredo** – Assistente social, doutora em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, professora da Universidade Católica do Salvador (UCSAL).

**Noeli Pertile** – Geógrafa, doutora em Geografia (UFSC), professora associada do Departamento de Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia (UFBA).

**Ricardo Nagliati Toppan** – Geógrafo, doutor em Geografia (Unesp), analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental da Prefeitura de São Paulo.

**Vania Silvia Roselen** – Geógrafa, doutora em Geografia (Unesp), professora do Instituto de Geociências e Ciências Exatas (IGCE), Universidade Estadual Paulista (Unesp).

**Wilson B. Figueiredo Filho** – Economista, doutor em Geografia (Unesp), professor de Economia da Academia da Força Aérea (AFA) de Pirassununga (SP).